

L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles

Rapport de l'évaluation intermédiaire 2020 pour la République Démocratique du Congo (RDC)

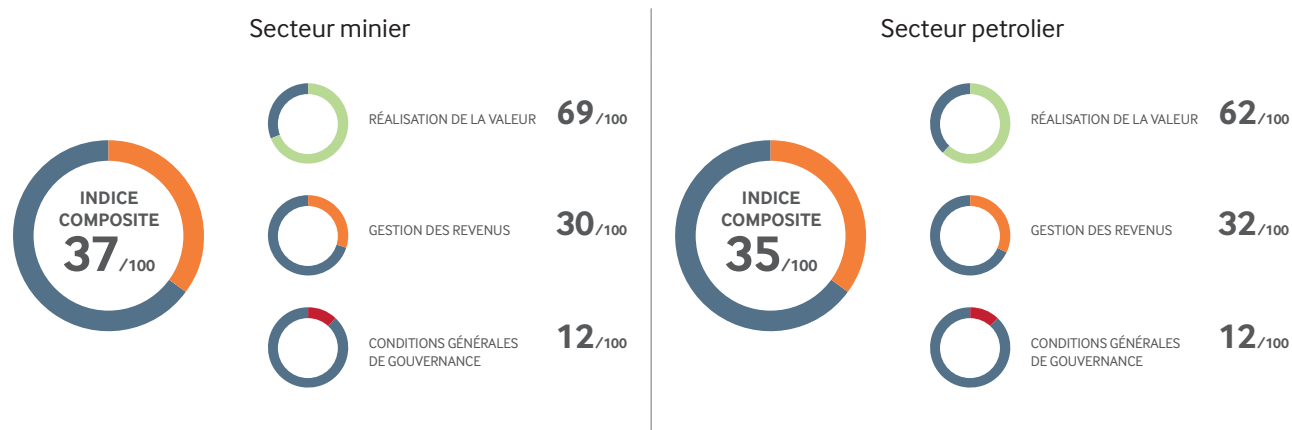
Messages clés

- La RDC a réalisé des progrès dans la gouvernance du secteur minier et des hydrocarbures selon les résultats de cette évaluation intermédiaire de l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (RGI) de 2020, couvrant les années 2018 et 2019.
- Ces progrès résultent d'une part de la révision du code minier en 2018 qui contient plusieurs innovations en termes d'exigences relatives à la transparence des revenus, aux opérations et à la gestion des impacts environnementaux et sociaux, et d'autre part de la disponibilité de données supplémentaires sur les revenus et les entreprises publiques au niveau du processus ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives).
- Cependant, la gouvernance du secteur minier et des hydrocarbures n'a pas atteint la tranche de performance « satisfaisant » du RGI. Le contexte actuel caractérisé par la récession économique accentuée par la crise liée à la pandémie de Coronavirus, ainsi que l'intérêt international pour les ressources du sous-sol de la RDC pour faciliter la transition énergétique, font de la bonne gouvernance une des priorités majeures du pays pour tirer le maximum de bénéfices de ses ressources.
- La recommandation principale de la présente évaluation porte sur la nécessité pour le gouvernement de poursuivre les efforts des réformes engagées, notamment par l'adoption de mesures d'application restantes pour parvenir à la mise en œuvre effective des dispositions du code minier révisé et de la loi portant régime général des hydrocarbures, et espérer ainsi atteindre les résultats escomptés desdites réformes.
- Les entreprises publiques (EP) concernées par l'évaluation intermédiaire du RGI 2020, la Générale des Carrières et des Mines (GECAMINES) et la Société Nationale des Hydrocarbures (SONAHYDROC), affichent une performance relative dopée par les divulgations de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) et les règles introduites par les récentes réformes légales sectorielles. Cependant, la GECAMINES et la SONAHYDROC restent respectivement dans la catégorie de performance « insuffisant » et « médiocre ».
- La transparence, notamment la divulgation des états financiers, des contrats de partenariat, et le suivi des règles des marchés publics pour la vente des actifs sont parmi les étapes critiques pour que les EPs contribuent efficacement aux efforts de l'État congolais d'amélioration de la gouvernance du secteur extractif.
- La transparence du secteur extractif en RDC reste fortement dépendante du processus ITIE, dont les nouvelles orientations encouragent pourtant les déclarations intégrées et systématiques par l'administration et les entreprises.

RÉSUMÉ

Ce rapport présente les résultats et recommandations de l'évaluation de la gouvernance minière et pétrolière de la RDC pour les années 2018 et 2019. Celle-ci s'est réalisée selon la méthodologie de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI), le seul indice international qui mesure la transparence des pays riches en ressources minières, pétrolières et gazières. L'évaluation intermédiaire pour la RDC était dictée par le souci de mesurer le niveau de mise en œuvre des recommandations de l'édition 2017 du RGI, mais aussi de prendre en considération les progrès réalisés à travers les récentes réformes légales opérées par le pays, notamment la révision du code et du règlement miniers en 2018, ainsi que leur mise en œuvre. De façon globale, depuis la dernière évaluation datant de 2017, la gouvernance du secteur minier et des hydrocarbures a connu une amélioration relative. Le secteur minier de la RDC gagne 4 points et voit son score passer de 33 à 37 points sur 100. Le secteur pétrolier jouit d'une augmentation de 10 points et passe de 25 à 35 points sur 100.

Graphique 1. Notes RGI pour la RDC - évaluation intermédiaire 2020



Le secteur minier

Globalement, les notes augmentées dans le secteur minier de la RDC pour l'évaluation intermédiaire 2020 du RGI sont liées à l'existence de règles améliorées. En dépit des avancées notées, la mise en œuvre des innovations introduites ainsi que la mise en place des institutions créées par le code et le règlement miniers révisés sont encore en cours.¹ Ce qui parallèlement creuse davantage l'écart entre les notes associées au cadre légal et aux pratiques de 4 points.

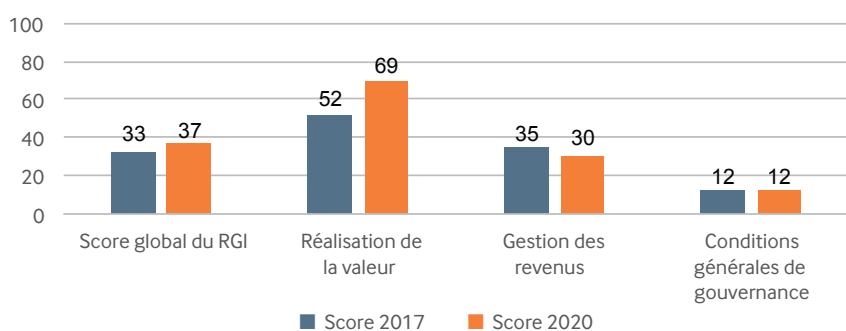
La note de la composante réalisation de la valeur passe de 52 pour l'édition 2017 du RGI à 69 pour l'évaluation intermédiaire de 2020, soit de la tranche de performance « insuffisant » à la tranche « satisfaisant ». Les sous-composantes portant sur l'imposition et l'impact local ont enregistré des progrès jusqu'à atteindre la tranche de performance « bien » du RGI. Ces progrès sont liés à la divulgation des données sous le format ouvert et aux règles claires sur la transparence des études d'impact environnemental et social (EIES) et d'autres documents.

L'attribution des titres voit une augmentation plus modeste de 3 points, passant de 64 à 67 points et reste caractérisée par un écart entre les règles et les pratiques de divulgation des contrats et des bénéficiaires effectifs. La GECAMINES est la plus importante entreprise publique du secteur minier pour le cuivre et le cobalt. Elle joue un rôle de premier plan dans la gestion des gisements de ces minerais, y compris dans l'attribution des licences. La GECAMINES gère la vente des actifs et les contrats de partenariat, et collecte une part importante de revenus dont une partie est reversée à l'État. La GECAMINES voit sa note s'améliorer de 19 points, soit de 35 pour le RGI 2017 à 54 dans l'évaluation intermédiaire de 2020. Cette amélioration résulte des règles introduites par le code minier révisé et les divulgations à travers l'ITIE. Mais il existe des lacunes dans le respect des règles en pratique.

En revanche, la composante gestion des revenus recule de cinq points passant de 35 à 30 à cause de l'écart entre les nouvelles règles créant le Fonds minier pour les générations futures (FOMIN) et leur application sur le terrain.

La composante conditions générales de gouvernance quant à elle n'a pas connu d'amélioration et garde la note 12 sur 100 au cours des deux années évaluées. Cette composante évalue les éléments généraux de la bonne gouvernance comme la qualité des institutions, l'indépendance de la justice et la liberté d'expression, qui contribuent à un environnement favorable pour la gouvernance du secteur extractif.

Graphique 2. Notes globales du secteur minier par composante



¹ NRGI, Jean Pierre Okenda, Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC : opportunités, défis et perspectives de mise en œuvre, juillet 2019. www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/innovations_de_la_nouvelle_legislation_miniere_de_la_rdc_opportunités_defis_et_perspectives_de_mise_en_oeuvre_0.pdf.

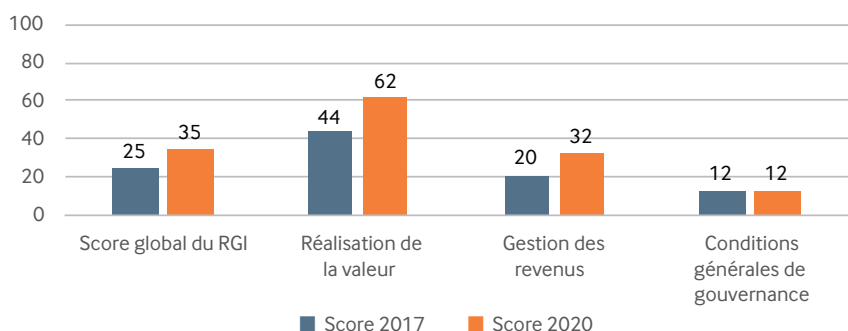
Le secteur des hydrocarbures

Moins développé que le secteur minier, le secteur pétrolier de la RDC gagne 10 points, soit 35 en 2020 contre 25 en 2017. Avec une note globale à 35 points sur 100, la gouvernance du secteur est dans la tranche de performance « médiocre », tout comme le secteur minier, qui le devance d'à peine 2 points. La sous-composante réalisation de la valeur enregistre une progression de 18 points, soit 62 contre 44 en 2017. Les sous-composantes portant sur l'attribution de licences, l'imposition et l'impact local enregistrent des accroissements de 19, 9 et 25 respectivement dans l'évaluation de 2020, attribuables notamment à l'amélioration des règles résultant de l'adoption des réglementations régissant les hydrocarbures.

Le score associé aux pratiques s'améliore en particulier grâce à la divulgation d'informations à travers les rapports ITIE. La SONAHYDROC, l'unique entreprise publique du secteur des hydrocarbures améliore son score de 18 points, soit 43 contre 25 lors de l'édition de 2017. La note de 43 sur 100 place la SONAHYDROC dans la tranche de performance « médiocre ». Cette performance a bénéficié de l'apport significatif des déclarations pour le rapport contextuel ITIE 2016 consacré aux EP. La transparence du secteur reste fortement dépendante des rapports ITIE, ce qui contraste avec la nouvelle orientation de l'ITIE encourageant le passage à des déclarations intégrées et systématiques dans les systèmes nationaux des gouvernements et des entreprises.²

La composante gestion des revenus quant à elle, enregistre une amélioration relative de 20 à 32 points. À l'instar du secteur minier, la composante conditions générales de gouvernance n'a quant à elle, connu aucun progrès.

Graphique 3. Notes globales du secteur pétrolier par composante



² Voir plus sur la transparence intégrée sur le site web de l'ITIE : www.eiti.org/files/documents/eiti_standard2019_a4_fr.pdf.

INTRODUCTION

Dans la dernière édition globale du RGI publiée en 2017 (voir encadré 1), la RDC avait obtenu un score de 33 sur 100 pour son secteur minier³ et de 25 sur 100 pour le secteur pétrolier.⁴ Avec le lancement de l'édition 2017, le Natural Resource Governance Institute (NRGI) a engagé des échanges avec les parties prenantes du secteur extractif en RDC autour de ces résultats et recommandations. Depuis ces échanges, plusieurs développements intéressants se sont déroulés en termes de réformes juridiques⁵ et de mise en œuvre de certaines actions⁶ visant à promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur extractif en RDC. Il s'est avéré indispensable de mettre à jour l'évaluation du RGI de la RDC pour capter les progrès réalisés et actualiser les recommandations, dont les données et conclusions de l'évaluation intermédiaire du RGI 2020 sont présentées dans ce rapport.

Encadré 1. Que mesure l'Indice de gouvernance des ressources naturelles ?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles évalue les politiques et les pratiques auxquelles les autorités ont recours pour régir le secteur pétrolier, gazier et minier, notamment concernant les aspects relatifs à la transparence et à la redevabilité. À chaque évaluation correspond une note composite. Pour la plupart des pays, l'indice évalue soit le secteur pétrolier et gazier, soit le secteur minier. Les deux sont évalués dans le cas de la RDC.

Le RGI s'appuie sur trois composantes, la réalisation de la valeur, la gestion des revenus, et le cadre général de la gouvernance, qui se déclinent en 14 sous-composantes, qui comprennent 51 indicateurs calculés à partir de 133 questions.⁷ Pour procéder à l'évaluation de la transparence et de la redevabilité, le NRGI calcule la note composite à partir des scores des trois composantes de l'indice. Les deux premières composantes, la réalisation de la valeur et la gestion des revenus mesurent directement la gouvernance des ressources extractives des pays.

La troisième composante de l'indice évalue les conditions générales de gouvernance d'un pays, sur la base des données des Indicateurs mondiaux de gouvernance et sur l'inventaire des données ouvertes publiées par plus de 20 organisations internationales.^{8,9} Le cadre général de gouvernance évalue notamment la qualité des institutions, l'indépendance de la justice, et la liberté d'expression. Pour de plus d'amples informations sur l'indice 2017, veuillez consulter le site www.resourcegovernanceindex.org.¹⁰

À ce titre, le présent rapport couvrant la période 2018-2019 permet d'élaborer des recommandations actualisées pour le gouvernement investi en 2019 et ses démembrements, ainsi que pour les partenaires internationaux et régionaux en vue d'une meilleure gestion des ressources naturelles de la RDC. La RDC est immensément riche en minéraux et son économie est très dépendante de ses ressources naturelles. Cependant, le pays peine à transformer ses richesses minières en vecteur de croissance économique et de développement. Une partie du problème serait due à la faible gouvernance et transparence.¹¹ C'est dans un contexte économique et sectoriel volatile qu'intervient cette évaluation intermédiaire (voir encadré 2). Bien que n'apportant pas de réponses directes à la crise sanitaire, les bénéfices découlant de l'amélioration de la gouvernance sont indispensables, d'une part, pour la résilience et le futur de l'industrie minière et pétrolière, et d'autre part pour la reprise de l'économie congolaise très dépendante du secteur.

3 NRGI, Indice de gouvernance des ressources naturelles 2017. www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles/COD/mining.

4 NRGI, Indice de gouvernance des ressources naturelles 2017. www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-gouvernance-des-ressources-naturelles-2017.

5 Cas de la publication de la Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, parue au Journal officiel - Numéro spécial – 3 mai 2018.

6 Il s'agit par exemple des progrès dans la divulgation des contrats extractifs en RDC. Lire en détail le blog de NRGI : www.resourcegovernance.org/blog/les-progres-dans-la-divulgation-des-contrats-extractifs-en-rdc.

7 NRGI. 2017. Indice de gouvernance des ressources naturelles.

8 Banque mondiale, *Worldwide Governance Indicators* (2017), info.worldbank.org/governance/wgi.

9 Open Data Watch, *Open Data Inventory* (2017), odin.opendatawatch.com.

10 Des informations spécifiques à la méthodologie sont disponibles ici : www.resourcegovernanceindex.org/about/methodology

11 Banque mondiale. 2014. République Démocratique du Congo, rapport de suivi de la situation économique et financière, décembre 2014, 2e édition, p 15, <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/944441468023358130/pdf/928440WPOFRENCOplet00PUBLIC0OFRENCH.pdf>

Encadré 2. Un contexte économique et sectoriel volatile

L'économie de la RDC est très dépendante de ses ressources naturelles, en particulier les minéraux de cuivre et de cobalt qui représentent respectivement 50 % et 35 % du total des revenus miniers en 2018, tandis que la contribution du secteur extractif aux exportations de la RDC représente plus de 90 % au cours ces cinq dernières années.¹² La croissance du PIB réel a atteint 5,8 % en 2018, stimulée par la hausse des prix du cuivre et du cobalt et l'augmentation de la production.¹³ La contribution du secteur extractif dans les recettes de l'État a presque doublé entre 2017 et 2018, passant de 2 511 à 4 895 milliards de CDF (Francs congolais) soit environ 154 à 3 021 milliards de dollars américains.¹⁴ La hausse des recettes s'expliquait d'une part par la maturité des projets de cuivre, de cobalt et d'or, et d'autre part par les nouveaux investissements dans d'autres filières minérales, notamment pour les minéraux stratégiques pour la transition énergétique.¹⁵ La RDC figure parmi les plus importants pays fournisseurs au monde des métaux et minerais qui constituent un enjeu majeur pour la transition énergétique. Dans ce contexte, la bonne gouvernance du secteur minier de la RDC est essentielle, non seulement pour faire en sorte que les citoyens congolais tirent bénéfices des ressources minérales, mais également pour garantir une chaîne d'approvisionnement mondiale responsable pour les technologies liées aux énergies renouvelables.

Au cours des quatre dernières années, la croissance économique est demeurée globalement positive avec un taux moyen de 4,7 % supérieur à la moyenne subsaharienne de 2,7 %, nonobstant le choc enregistré en 2016. Cependant, le niveau de croissance économique de 2019 demeure en deçà de celui de l'avant-crise, qui était de 6,9 % en 2015. Cela nécessite de la part du gouvernement d'intensifier les efforts et de poursuivre la mise en œuvre des réformes susceptibles de hisser le pays dans la trajectoire d'une croissance résiliente et durable à même de réduire la pauvreté.¹⁶ En 2020, la pandémie Coronavirus a sévèrement diminué la production minière, ajoutant aux défis économiques du pays.

En effet, l'industrie minière de la RDC est très dépendante d'une chaîne d'approvisionnement dominée par la Chine.¹⁷ L'entrée en production de la mine de Deziwa et de la mine de Kamo-Kakula dès 2022 augure de bonnes perspectives pour la RDC, mais celles-ci dépendront fortement de la reprise globale de l'économie très affectée par la pandémie de Covid-19. S'agissant de l'impact de la pandémie sur les industries extractives, le Fonds monétaire international (FMI) note que les projections tablent désormais sur une contraction de 5,5 % du secteur extractif en 2020. Les cours du cuivre ont chuté de plus de 20 % depuis le début de la crise, atteignant leur niveau le plus bas depuis quatre ans.¹⁸ Il indique cependant qu'un ralentissement de la croissance économique en 2020 se profilait avant même la pandémie de COVID-19, en raison des faiblesses du secteur minier.

Selon les projections, la croissance du PIB réel était censée chuter de plus d'un point de pourcentage par rapport à 2019, en raison de la suspension de la production de la grande mine de cuivre et de cobalt de Mutanda et de la fermeture de l'entreprise minière Boss Mining¹⁹, avec en outre des répercussions significatives sur les revenus d'exportation et les recettes budgétaires.²⁰ En sus de la pandémie, la RDC doit faire face aux défis systémiques de gouvernance qui gangrènent le secteur en vue d'attirer de nouveaux investissements d'une part, et d'autre part, d'accroître la contribution du secteur à l'économie domestique et aux recettes de l'État.

Les évaluations intermédiaires du RGI ont été réalisées à titre exceptionnel dans un nombre de pays limités en 2019 et 2020.²¹ En conséquence, les résultats ne sont pas comparables à ceux des autres pays inclus dans l'édition de 2017. Pour mieux comprendre la méthodologie de la présente évaluation, voir l'encadré 3.

12 FMI, Rapport n°19/285, du 5 août 2019. www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/04/Democratic-Republic-of-the-Congo-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-48648.

13 Idem.

14 Rapport contextuel ITIE 2017-18, p. 102. Voir aussi Banque centrale du Congo, Rapport annuel 2018, pp 132-133.

15 Après la révision du code et des règlements miniers en 2018, le cobalt, le germanium et le colombo-tantalite (Coltan) ont été déclarés comme minerais stratégiques par le Décret N°18/042 du 24 novembre 2018 avec pour conséquence directe l'augmentation du taux de la redevance minière qui passe de 3,5% à 10%. Parmi les investissements en projets pour le cobalt figurent la réouverture du projet KCC et le démarrage de la production par Metalkol et Deziwa en 2018.

16 Sylvestre Ilunga Ilunkamba (Premier ministre congolais), discours de présentation du projet de loi de finances 2020 à l'Assemblée nationale par son excellence Monsieur le Premier ministre, chef du gouvernement, Kinshasa, 18 novembre 2019, p. 5.

17 NRG, Jean Pierre Okenda, le secteur minier à l'épreuve du coronavirus en République Démocratique du Congo. www.resourcegovernance.org/blog/secteur-minier-coronavirus-congo-rdc

18 FMI, Rapport n° 20/146 du 16 avril 2020, Encadré 1. www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/05/01/Democratic-Republic-of-the-Congo-Request-for-Disbursement-Under-the-Rapid-Credit-Facility-49389.

19 Rapport du FMI n° 19/285 du 5 août 2019, Encadré 2. www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/04/Democratic-Republic-of-the-Congo-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-48648.

20 FMI, Rapport n° 20/146 du 16 avril 2020, p 3. www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/05/01/Democratic-Republic-of-the-Congo-Request-for-Disbursement-Under-the-Rapid-Credit-Facility-49389.

21 Voir www.resourcegovernanceindex.org/about/interim-updates.

Encadré 3. Méthodologie de l'évaluation intermédiaire

La méthodologie des évaluations intérimaires est la même que celle appliquée dans la production du RGI 2017 et décrite ci-dessus en encadré 1. La collecte des données a été précédée par l'organisation d'un atelier de lancement en août 2019 auquel ont participé les délégués des ministères des Mines et des Hydrocarbures ainsi que les responsables des services publics concernés. Le but de l'atelier était d'informer les autorités sur le démarrage du processus de l'évaluation intérimaire, forger une compréhension commune des objectifs ainsi que collecter leurs attentes et observations. La collecte des données a été réalisée par deux chercheurs indépendants recrutés sur base d'une procédure concurrentielle. Elle a débuté en octobre 2019 et s'est achevée à la fin de l'année 2019. Les données ont ensuite été soumises à l'examen minutieux d'un pair-évaluateur indépendant et au contrôle de qualité par le NRGi avant la rédaction du rapport. Ensuite, un résumé comprenant les principales conclusions a été partagé avec les autorités y compris les services publics concernés pour commentaires et objections avant la présente publication. La ressource évaluée dans le secteur minier est le cuivre²², et les deux sociétés d'État prises en compte sont la Générale des Carrières des mines (GECAMINES) et la Société Nationale des Hydrocarbures (SONAHYDROC).

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE DU RGI

Nous présenterons dans les sections suivantes les résultats de l'évaluation intermédiaire du RGI 2020 pour les deux secteurs évalués en RDC pour chacune des trois composantes du RGI : réalisation de la valeur, gestion des revenus, et conditions générales de gouvernance.

Tableau 1. Évolution comparée des scores RGI de la RDC entre l'édition 2017 et l'évaluation intermédiaire 2020

| Composante de l'Indice | MINIER | | | PÉTROLIER | | |
|---|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| | Score 2017 | Score 2020 | Évolution | Score 2017 | Score 2020 | Évolution |
| RGI SCORE GLOBAL COMPARÉ | 33 | 37 | +4 | 25 | 35 | +10 |
| RÉALISATION DE LA VALEUR | 52 | 69 | +17 | 44 | 62 | +18 |
| Procédure d'attribution des titres | 64 | 67 | +3 | 46 | 65 | +19 |
| Imposition | 67 | 76 | +9 | 71 | 80 | +9 |
| Impact local | 42 | 78 | +36 | 33 | 58 | +25 |
| Entreprises publiques | 35 | 54 | +19 | 25 | 43 | +18 |
| GESTION DES REVENUS | 35 | 30 | -5 | 20 | 32 | +12 |
| Budgétisation nationale | 33 | 35 | +2 | 33 | 35 | +2 |
| Partage des revenus des ressources naturelles | 36 | . | . | 8 | 29 | +21 |
| Fonds souverains | . | 25 | . | . | . | . |
| CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE | 12 | 12 | 0 | 12 | 12 | 0 |
| Liberté d'expression et redevabilité | 22 | 13 | -9 | 22 | 13 | -9 |
| Efficacité du gouvernement | 5 | 9 | +4 | 5 | 9 | +4 |
| Qualité de la réglementation | 12 | 12 | 0 | 12 | 12 | 0 |
| État de droit | 6 | 6 | 0 | 6 | 6 | 0 |
| Contrôle de la corruption | 17 | 6 | -11 | 17 | 6 | -11 |
| Stabilité et absence de violence | 7 | 9 | +2 | 7 | 9 | +2 |
| Données ouvertes | 16 | 29 | +13 | 16 | 29 | +13 |
| NOTE MOYENNE DES RÉGLES | 59 | 71 | +12 | 42 | 62 | +20 |
| NOTE MOYENNE DES PRATIQUES | 43 | 51 | +8 | 36 | 51 | +15 |
| ÉCART (PRATIQUES MOINS RÉGLES) | -16 | -20 | -4 | -6 | -11 | -5 |

TRANCHES DE PERFORMANCE

| | |
|--------------|--------------------|
| Bien | Scores plus de 75 |
| Satisfaisant | Scores 60-74 |
| Insuffisant | Scores 45-59 |
| Médiocre | Scores 30-44 |
| Défaillant | Scores moins de 30 |

22 Le cuivre et le cobalt sont les principales matières premières et représentaient respectivement 50 % et 35 % du total des revenus miniers en 2018. www.imf.org/fr/News/Articles/2019/06/05/pr19201democratic-republic-of-the-congo-imf-staff-completes-2019-article-iv-mission.

Comparativement à l'édition 2017 du RGI, le secteur minier gagne 4 points, et voit son score passer de 33 à 37 points sur 100. Le secteur pétrolier gagne 10 points, et son score passe de 25 à 35 points sur 100. Cependant, malgré les améliorations, aucun des deux secteurs n'a obtenu un score global supérieur à 45 points sur 100.

En revanche, la note de la composante conditions générales de gouvernance est restée la même au cours des trois dernières années, avec un score de 12 points.

Réalisation de la valeur

La réalisation de la valeur couvre la gouvernance de l'attribution des droits d'extraction, la prospection, la production, la protection de l'environnement, le recouvrement des recettes et les entreprises publiques. Les deux secteurs enregistrent des notes satisfaisantes dans l'évaluation intermédiaire du RGI 2020 soit tranche de performance « satisfaisant ». Cette amélioration s'observe dans toutes les sous-composantes, excepté celle relative aux entreprises publiques.

Attribution des titres

Les notes de la RDC pour l'attribution des titres augmentent pour les deux secteurs. En particulier, le secteur des hydrocarbures voit une amélioration et passe de la tranche de performance « insuffisant » à la tranche « satisfaisant ». Cependant, les deux secteurs sont toujours caractérisés par un écart entre les règles et leur mise en œuvre particulièrement en ce qui concerne la divulgation des contrats et des bénéficiaires effectifs.

La réforme du code minier de 2018 en RDC a renforcé les standards de gouvernance. À titre d'exemple, le gouvernement est tenu, par l'intermédiaire du ministre des Mines, de lancer un processus d'appel d'offres ouvert ou restreint pour l'octroi de tout gisement étudié, documenté ou éventuellement travaillé par l'État, à travers ses services.²³ Cette même obligation est faite aux entreprises publiques (EP) pour tout achat ou cession de la totalité ou d'une partie d'un droit minier.²⁴ Dans les deux cas, l'appel d'offres se fait conformément à la procédure prévue par la législation congolaise en matière de passation des marchés publics²⁵ et à celle généralement admise ou reconnue par la pratique minière internationale. La révision du code minier a eu l'avantage de combler le vide juridique concernant le rôle joué par les EP dans la vente des actions et droits miniers en RDC.

Le processus pourrait être encore plus transparent si la loi exigeait que tous les règles et critères de soumission des offres soient publiés. L'inexistence d'un précédent connu sur la cession d'un gisement étudié, documenté ou éventuellement travaillé par l'État, constitue une opportunité à saisir par les autorités pour assurer la transparence et la compétitivité de tout futur appel d'offres. Cependant, en ce qui concerne la cession de tout ou partie d'un droit minier par une EP, entre 2018 et 2019 les recherches du NRGi ont noté que les EP ont conclu des contrats sur gisements étudiés sans appliquer les procédures d'appel d'offres prévues.²⁶ Ceci contribue ainsi à l'écart noté par l'évaluation intermédiaire du RGI 2020 entre les dispositions légales progressistes et leur application.

Le code des hydrocarbures de 2015 ne prescrit que le processus d'appel d'offres compétitif et les réglementations définissent les règles pour le processus. Mais aucun contrat ne semble avoir été conclu selon ce processus.²⁷ Le gouvernement a récemment levé l'option de lancer un appel d'offres sans fournir de détails sur les blocs concernés.²⁸ Ce qui sera une opportunité importante de démontrer que les bonnes pratiques consacrées par la loi sont appliquées aussi dans la pratique. Toutefois, cette ambition pâtira probablement des effets de la pandémie Covid-19 sur les marchés pétroliers.

23 Lire à ce sujet l'Article 33 du code minier tel que modifié à ses alinéas 1er, 2, 3, 4 et 7 par l'article 2 de la Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

24 Lire à ce sujet l'Article 25 septies du Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier tel que modifié et complété par le Décret n°18/024 du 8 juin 2018, paru au Journal officiel - Numéro spécial – 12 juin 2018.

25 Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

26 La convention de partenariat entre la Gécamines et Hong Kong Excellence, drive.google.com/file/d/1-wgpL2QStkEUVaHU7PbR7uYKGNP2KEDX/view. La Sokimo a cédé trois permis à Kodo Resources SARL. www.tsieleka.com/2020/02/22/rdc-la-sokimo-liquidee-apres-la-cession-totale-des-trois-titres-a-kodo-ressources-et-sa-participation-directe-dans-ajn-ressources. La Miba a conclu un accord de partenariat avec International Development & Investment. www.business-et-finances.com/la-verite-sur-le-contrat-miba-am-international-development-investment.

27 Les seuls contrats approuvés pendant la période d'évaluation sont des contrats conclus sous le régime de l'ancienne législation pour lesquels manquaient les ordonnances d'approbation ou qui nécessitaient des avenants.

28 Financial Afrik, RDC : lancement d'un appel d'offres pour l'attribution des nouveaux blocs pétroliers. www.financialafrik.com/2020/05/11/rdc-lancement-dun-appel-doffres-pour-lattribution-des-nouveaux-blocs-petroliers.

Encadré 4 : La pertinence d'appels d'offres ouverts et compétitifs

La discrétion, le manque de transparence et les négociations secrètes dans l'octroi des titres posent plusieurs risques pour la RDC en matière de conflits d'intérêts et de perte des recettes publiques. Selon l'analyse faite par le NRGi des données de l'ITIE, les revenus de cessions d'actifs et les pas-de-porte²⁹ représentent la majorité des revenus des entreprises publiques.³⁰ L'évaluation de la valeur des actifs et des gisements selon les conditions de marché est donc impérative pour maximiser les revenus pour le budget national. Les EP jouent un rôle important dans le contrôle des gisements de cobalt et de lithium qui suscitent beaucoup d'intérêt dans le contexte global de demande croissante en minéraux pour la transition énergétique. Pour que la RDC bénéficie de sa dotation en minéraux stratégiques, elle devrait s'assurer que les agences gouvernementales et les EP suivent les bonnes pratiques d'attributions des titres aux investisseurs compétents.

Les lois congolaises exigent la divulgation régulière et exhaustive des contrats extractifs. Dans la pratique, plusieurs contrats extractifs sont déjà publiés sur le site internet du ministère des Mines³¹, sur le site de l'ITIE-RDC³² et sur celui du ministère des Hydrocarbures.^{33,34} Cependant, il reste encore une soixantaine de documents contractuels et annexes non divulgués selon le décompte réalisé par le NRGi et d'autres organisations de la société civile du secteur extractif. Il s'agit principalement de contrats inhérents à la cession, à la vente et aux transferts d'actifs par les EP dans les deux secteurs.³⁵

L'Article 7 ter du code minier exige la divulgation des propriétaires/bénéficiaires effectifs des actifs miniers.³⁶ Un projet de décret y relatif initié par un comité mixte ad hoc mis en place par le Comité exécutif de l'ITIE depuis plus d'un an n'a toujours pas été transmis au Premier ministre pour signature. La signature de ce décret contribuerait à prévenir la problématique des conflits d'intérêts parfois décriée lors du processus d'attribution des titres, de la vente des gisements ou de la cession d'actifs sous-évalués (voir encadré 4). L'exigence de divulgation des propriétaires effectifs est aussi consacrée dans la norme ITIE 2019 et ainsi applicable également au secteur pétrolier. Du côté de la pratique, l'on constate qu'à ce jour quelques entreprises minières et pétrolières ont, sur une base volontaire, divulgué leurs propriétaires effectifs dans les rapports ITIE.

Le code et règlement miniers ont confié au cadastre minier (CAMI) la mission d'établir sur papier ou sur support numérique et de tenir à jour les cahiers d'enregistrements et registres suivants³⁷ :

- le cahier d'enregistrement spécial des nouvelles demandes de droits miniers ou de carrières de recherches ;
- le cahier d'enregistrement général des demandes relatives aux renouvellements, à la transformation des droits miniers ou de carrières, à la transformation en multiples permis de recherches ou d'exploitation, à l'extension à de nouvelles substances, à la renonciation aux droits miniers et/ou de carrières ;
- le registre des droits octroyés ;
- le registre des droits superficiels annuels par carré ;
- le cahier d'enregistrement des demandes d'inscription des hypothèques, amodiations, cessions, transmissions et contrats d'option ;
- le registre des hypothèques, amodiations, cessions, transmissions et contrats d'option ;
- le registre des déchéances et des retraits ;
- le registre de commencement des travaux.

29 Taxe non remboursable perçue par l'Etat, en cas d'appel d'offres, au titre de rémunération des efforts initialement consentis ou fournis par l'Etat ou une entreprise minière de son portefeuille pour découvrir un gisement considéré dès lors comme étudié, documenté et travaillé ou un gisement repris par l'Etat après extinction d'un droit minier d'exploitation, conformément aux dispositions du code minier.

30 NRGi. Accroître la redevabilité des revenus du secteur minier de la RDC grâce aux rapports sur les paiements aux gouvernements, rapport en cours d'élaboration.

31 www.mines-rdc.cd/resourcecontracts

32 Cf. www.itierdc.net/carte-de-la-rdc-cliuable/registre-petrolier; www.itierdc.net/carte-de-la-rdc-cliuable/contrats-miniers

33 Décret de 2011 sur la divulgation des contrats extractifs, code et règlement miniers de 2018 et code et règlement des hydrocarbures de 2015 et 2016.

34 Cf. www.hydrocarbures.gouv.cd/?-Contrats-

35 Voir aussi FMI (2019), Consultation de 2019 au Titre de L'Article IV -Communiqué de presse, p. 4.

36 Voir le site internet de l'ITIE pour la définition de « propriété réelle » : eiti.org/fr/propriete-reelle.

37 Lire à ce sujet les Articles 34, 46, 124, 171, 179, 184, 185 ter, 185 quater, 188, 190, 194, 289 alinéas 4 et 5 et 290 du code minier et l'Article 68 du règlement minier.

Ainsi, depuis 2017, le CAMI a développé un portail en ligne qui contient certaines informations sur les titres miniers. Cependant ce portail ne saurait être considéré comme un registre au sens du code minier, car il ne contient pas toutes les informations énumérées ci-dessus.³⁸ L'Article 323 du code minier prévoit que les registres relatifs aux droits miniers et de carrières ainsi que les cartes de retombes minières puissent être consultés gratuitement par le public auprès du cadastre minier. La levée des données est subordonnée au paiement des frais fixés par le règlement minier. En outre, le RGI considère comme bonne pratique la divulgation des noms des entreprises détenant les parts dans les titres miniers. À ce jour, les noms des partenaires des joint-ventures ne sont pas accessibles dans le portail en ligne de CAMI.

Dans le secteur des hydrocarbures, le code prévoit la tenue par le ministre responsable du secteur des hydrocarbures d'un registre ad hoc où sont inscrits les droits d'hydrocarbures accordés.³⁹ Le code des hydrocarbures a prévu la possibilité pour le public d'accéder au registre suivant les modalités fixées par le règlement d'hydrocarbures.⁴⁰ Cependant, la disposition prévue pour l'accès au registre peut être un frein à la transparence⁴¹ dont le gouvernement congolais assure pourtant la promotion dans les activités d'hydrocarbures tant en amont qu'en aval.⁴² En effet, toute personne souhaitant accéder au registre devra formuler la demande au ministre avec copie pour information au secrétaire général, en motivant cette demande d'accès au registre et en annexant à celle-ci des renseignements légaux sur sa structure s'il s'agit d'une personne morale et sur l'identité complète du gérant s'il s'agit d'une personne physique, et s'acquitter du paiement d'un document administratif.⁴³

Sur le terrain, les recherches ont démontré que le ministère des hydrocarbures ne tient pas ou ne dispose pas d'un registre des droits d'exploitation des hydrocarbures comme prévu par la loi. C'est plutôt le Secrétariat technique de l'ITIE-RDC qui tient en ligne un registre pétrolier⁴⁴, auquel il manque malheureusement certains éléments ou métadonnées prescrits par le règlement d'hydrocarbures.⁴⁵ Il s'agit par exemple des coordonnées géographiques du bassin sédimentaire ou du bloc accordé.

38 www.drclicences.cami.cd/fr/

39 Article 42 de la Loi n° 15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

40 Idem.

41 Selon la politique de l'ITIE en matière de données ouvertes, la transparence doit permettre aux parties prenantes de consulter librement et d'utiliser facilement l'information. Selon l'objectif 5 de l'usage des données ouvertes (www.eiti.org/fr/document/politique-en-matiere-donnees-ouvertes), la possibilité d'accéder librement à des données ouvertes et de pouvoir les réutiliser revêt une grande valeur pour la société et l'économie.

42 Article 11 de la Loi n° 15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

43 Article 49 du Décret N°16/010 du 19 avril 2016 portant règlement d'hydrocarbures.

44 www.itierdc.net/carte-de-la-rdc-cliuable/registre-petrolier

45 Article 48 du Décret N°16/010 du 19 avril 2016 portant règlement d'hydrocarbures.

| Recommandations en matière d'attribution des titres | Destinataires de la recommandation |
|--|------------------------------------|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Signer le projet de décret sur la divulgation des bénéficiaires effectifs dans le secteur extractif. | Premier ministre |
| Recommandations en lien avec le secteur minier | |
| Envisager de développer des orientations précises pour les appels d'offres exigeant la publication des conditions de soumission et des règles et critères de sélection, en particulier s'agissant d'appel d'offres portant sur des actifs détenus par les entreprises du portefeuille. | Ministère des Mines |
| Appliquer et faire respecter les dispositions du code minier relatives au recours obligatoire au processus d'appel d'offres en ce qui concerne la cession de tout ou partie d'un droit minier détenu par des entreprises publiques. | GECAMINES Ministère des Mines |
| Poursuivre la divulgation exhaustive et régulière des contrats miniers y compris ceux manquants. | Ministère des Mines CTCPM |
| Ajouter les informations concernant les actionnaires des coentreprises (joint-ventures) et les informations requises par le code et règlement minier dans le portail du cadastre minier. | Cadastre minier |
| Recommandations en lien avec le secteur des hydrocarbures | |
| Compléter tous les éléments indiqués par la loi qui manquent encore dans le registre des licences pour le secteur des hydrocarbures. | ITIE |
| Divulguer tous les contrats et documents annexes conformément au code des hydrocarbures. | Ministère des Hydrocarbures |
| Établir et mettre à jour un registre pétrolier conformément au code des hydrocarbures, et le rendre accessible au public. | Ministère des Hydrocarbures |
| Appliquer les exigences légales relatives à la transparence des critères de soumission et des règles du processus lors d'appels d'offres éventuels pour l'attribution des licences pétrolières. | Ministère des Hydrocarbures |

Imposition

D'après cette évaluation intermédiaire du RGI 2020, l'imposition figure parmi les sous-composantes les plus performantes pour la RDC. Les deux secteurs obtiennent les notes correspondant à la catégorie « satisfaisant ». Comme le montre l'encadré 5, cette performance résulte principalement des divulgations faites dans le cadre du processus ITIE en RDC.

Parmi les innovations du code minier révisé, se trouve l'obligation pour les entreprises de publier chaque trimestre des statistiques opérationnelles et fiscales, et pour les agences du gouvernement de déclarer les recettes perçues. Bien que les statistiques sur la production et les exportations minières soient accessibles sur le site internet de la Cellule technique de coordination et de planification minière (CTCPM) pour les années 2018-2019⁴⁶, elles ne sont pas présentées sous forme ventilée. (Voir encadré 5). Il en va de même s'agissant des statistiques fiscales de la Banque centrale du Congo (BCC). En conséquence, il est nécessaire de recouper plusieurs sources pour arriver à obtenir et exploiter des données détaillées. Les pratiques sont identiques dans le secteur pétrolier.

Le RGI évalue l'application des bonnes pratiques en matière de versement des recettes extractives au Trésor public en vue d'en garantir la traçabilité. En RDC, les recettes minières ne sont pas toutes versées au Trésor public. Le code minier révisé précise que les revenus tirés des pas-de-porte portant sur les gisements des EP reviennent à celles-ci plutôt qu'au Trésor public.⁴⁷ De surcroît, dans la pratique, les EP et les autorités provinciales prélèvent des flux qui ne sont pas reconnus par le code minier en violation du caractère exhaustif et exclusif du régime fiscal, douanier et de change du code minier.⁴⁸ Ce type de parafiscalité peut entraîner une faible traçabilité des paiements du secteur extractif et fausser ainsi les données budgétaires au niveau national.⁴⁹ Ce phénomène n'existe pas dans le secteur des hydrocarbures dont les flux de paiement sont moins nombreux.

46 www.ctcpm.cd/web/?page_id=895

47 Article 33 bis de la Loi n° 007/2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018.

48 Seuls les contributions et droits de douane prévus dans la présente loi s'appliquent au titulaire des titres miniers à l'exclusion de toutes autres formes d'imposition présentes et à venir prévues dans d'autres textes législatifs ou réglementaires.

49 La parafiscalité est une notion propre à la RDC. Elle comprend tous les droits, taxes et impôts qui ne sont pas prévus par le code minier, mais qui sont toutefois imposés par les régies financières, les administrations décentralisées ou d'autres agences de l'Etat, qui disposent souvent d'un pouvoir de contrôle sur l'activité ou le transport miniers.

La Cour des comptes a pour mandat le contrôle de la gestion des finances de l'État, des biens publics, des comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics.⁵⁰ Mais elle n'effectue pas systématiquement d'audit ou ne publie pas les rapports d'audits annuels de chaque agence. Le dernier rapport d'audit réalisé par la Cour des comptes concernant trois agences financières (DGRAD, DGDA et DGI) date du 27 février 2013, et porte sur quatre exercices fiscaux (de 2007 à 2010). Cependant, l'audit de 2013 s'était exclusivement limité à la détermination de la part des recettes devant revenir à chaque province par rapport à leur capacité réelle de perception des recettes à caractère national en application de la Constitution, qui attribue 40 % des recettes aux provinces.⁵¹

Ainsi, tenant compte des contraintes dans le fonctionnement de la Cour des comptes, le Comité exécutif de l'ITIE-RDC a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) la tâche de certifier les comptes des régies financières dans le cadre des procédures d'assurance de la qualité des données.⁵² Cependant, l'IGF se trouve confrontée à des contraintes de fonctionnement similaires à celles de la Cour des comptes. Ces contraintes ne lui ont pas permis de certifier les déclarations des agences financières et des autres entités étatiques effectuées dans le cadre du rapport ITIE 2017.⁵³

Encadré 5 : L'ITIE et les progrès en matière de divulgation systématique

La composante réalisation de la valeur du RGI montre les efforts consentis par le gouvernement en faveur de la divulgation d'informations actualisées par ses agences. Plusieurs de ces informations sont exigées par la norme ITIE (informations cadastrales, données relatives aux réserves, à la production, à l'exportation, aux paiements, aux transferts aux collectivités locales, et aux flux collectés par les entreprises publiques (EP)), d'où la terminologie « divulgation systématique »⁵⁵. Le portail en ligne de la CTPCM pourrait à l'avenir se poser en véritable exemple de la transparence intégrée, avec comme objectif de fournir des statistiques dans un format ouvert, facilement accessible et désagrégé⁵⁶. Cependant, il manque encore au portail plusieurs informations telles que les statistiques opérationnelles et fiscales actualisées, ventilées par entreprise et type de minerais. À ce jour, les réserves de quelques minéraux sont les seules statistiques disponibles dans ledit portail. Ainsi, en l'absence d'un portail exhaustif, la RDC reste dépendante du processus ITIE pour les données ventilées par entreprise et flux de paiement. Les données ITIE sont souvent publiées avec un retard de deux années écoulées, ce qui dilue leur intérêt et limite leur utilisation. Un tel portail n'existe pas dans le secteur des hydrocarbures. En dépit d'un projet de viabilisation du site internet du ministère des hydrocarbures, celui-ci ne contient que quelques statistiques non actualisées.⁵⁷

50 Article 180 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

51 Cour des comptes (RDC), Audit des recettes à caractère national des régies financières (DGDA, DGI et DGRAD), février 2013. www.courdescomptes.cd/doc/PNUD_%20BROCHURE%20AUDIT%20REGIES%20FIN.pdf.

52 Rapport ITIE 2017, p. 23.

53 Rapport ITIE 2017, p. 10.

54 Cf. eiti.org/fr/divulgation-systematique

55 Cf. emine.ht2techinfo.cd/#autre_graphe

56 Cf. www.hydrocarbures.gouv.cd/?-Statistiques-et-informations-relatifs-aux-activites-de-la-production-et-

| Recommandations en matière d'imposition | Destinataires de la recommandation |
|--|--|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Publier trimestriellement et de manière désagrégée les paiements perçus par les entités gouvernementales de diverses sociétés minières et pétrolières de préférence par projet et par région. | Ministère des Finances Ministère des Mines Ministère des Hydrocarbures |
| Publier les rapports annuels des résultats des audits conclus et recommandations élaborées sur la gestion des finances publiques par les agences financières gouvernementales intervenant dans la gestion du secteur extractif, y compris la DGI ⁵⁸ , la DGRAD ⁵⁹ , la DGDA ⁶⁰ , les régies financières au niveau provincial et des ETD, le FOMIN, et autres. | Cour des comptes Inspection générale des finances |
| Publier des rapports ITIE mieux actualisés. | ITIE |
| Actualiser les statistiques relatives à la production, à l'exportation et aux paiements dans le portail ITIE selon le dernier rapport ITIE. | ITIE |
| Recommandations en lien avec le secteur minier | |
| Publier trimestriellement et de manière désagrégée les rapports financiers relatifs aux activités minières. | Ministère des Finances |
| Compléter et stabiliser le portail des projets et des statistiques minières en ligne et les présenter sous forme ventilée. | Ministère des Mines CTCPM |
| Recommandations en lien avec le secteur des hydrocarbures | |
| Divulguer les statistiques pétrolières actualisées et ventilées par projet et par type de flux de paiement sur le site internet du ministère. | Ministère des Hydrocarbures |

Impact local

C'est au niveau de la sous-composante relative à la protection de l'environnement et à l'impact social que l'évaluation intermédiaire note un important écart entre les deux secteurs. La note du secteur minier évolue de manière significative entre le RGI 2017 et l'évaluation intermédiaire du RGI 2020 passant de 42 à 78 sur 100 soit la tranche de performance « bien », alors que celle du secteur des hydrocarbures augmente de 33 à 58 points sur 100 et passe de la tranche de performance « médiocre » à la tranche « insuffisant ». L'origine de cette différence se trouve dans le cadre légal et son application. Le code minier inclut des dispositions plus robustes que le code des hydrocarbures pour la réinstallation des populations lorsqu'elles sont affectées par les activités extractives, y compris un processus de consultation, d'évaluation et de suivi.⁶⁰

En matière de transparence, la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement consacre le droit du public d'être informé de la décision finale en ce qui concerne les études d'impact environnemental et social.⁶¹ Le code minier révisé intègre ce principe et exige la divulgation des synthèses des études d'impact environnemental et social (EIES), des plans de gestion environnementale et sociale (PGES) et des plans d'atténuation et de réhabilitation (PAR).⁶² Le cadre légal du secteur des hydrocarbures ne contient aucune exigence de divulgation des EIES et PGES ou encore de référence expresse aux modalités d'application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Dans la pratique, quelques EIES sont publiés dans le secteur minier, mais pas dans le secteur pétrolier. Dans le secteur minier, quelques les EIES et les PGES sont disponibles auprès des autorités provinciales ou de bourses étrangères, mais ils ne sont pas encore systématiquement divulgués par la CTCPM, les autres services compétents ou les entreprises comme le prévoit la loi. Sur le terrain, plusieurs services étatiques se disputent la responsabilité de la gestion du processus autour des EIES et des PGES. Ceci est le fruit de l'absence d'harmonisation entre certaines législations (voir encadré 6).

57 Direction générale des impôts.

58 Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations.

59 Direction générale des douanes et accises.

60 Art. 11 Code minier, Art. 26 Règlement minier.

61 Article 9 de la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

62 Article 25 octies du Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier tel que modifié et complété par le Décret n°18/024 du 8 juin 2018.

Encadré 6 : Responsabilités en matière d'instruction, de conservation et de divulgation des EIES, PGES et PAR

De l'analyse de plusieurs textes juridiques en vigueur en RDC et ayant trait au secteur extractif il ressort que les responsabilités en matière d'instruction, de conservation et de divulgation des études d'impact environnemental et social assorties de leurs plans de gestion incombent à quatre principales structures :

- **L'Agence congolaise de l'environnement « ACE »**, créée par le Décret n° 14/030 du 18 novembre 2014 fixant les statuts de l'Agence qui a dans ses attributions l'évaluation et l'approbation des EIES ainsi que le suivi de leur mise en œuvre y compris dans le secteur extractif. Elle conserve aussi les rapports relatifs aux études d'impact environnemental et social qui peuvent être consultés par toute personne physique ou morale qui en exprime le besoin.⁶³
- **La Direction de la protection de l'environnement minier « DPEM »** a été mise en place par l'Article 10 du code minier. En collaboration⁶⁴ avec l'ACE, le FNPSS et, le cas échéant, tout autre organisme de l'État concerné, la DPEM a la mission de procéder, dans le secteur minier, à l'instruction environnementale des EIES, des PGES, des PAR ainsi que des plans pour la contribution du projet au développement des communautés environnantes.⁶⁵
- **La Cellule technique de coordination et de planification minière « CTCPM »**, prévue par l'Article 14 bis du règlement minier a la mission de publier les synthèses des EIES, PGES et PAR sur son site internet L'Article 25 octies dudit règlement donne les détails sur les éléments⁶⁶ devant y figurer.
- **Le Comité permanent d'évaluation « CPE »** est prévu par l'Article 3 de l'Arrêté interministériel du 22 février 2019 fixant les modalités de collaboration entre l'ACE, la DPEM et le Fonds national de promotion et de service social. En vertu de cet article, le CPE constitue le cadre d'instruction des EIES, PGES et PAR. Il transmet aussi à l'ACE l'avis environnemental et social favorable pour qu'à son tour l'ACE délivre le Certificat environnemental à transmettre au cadastre minier.⁶⁷

Il ressort donc de ce qui précède que, dans le secteur minier, c'est à la CTCPM qu'incombe l'obligation de divulguer les synthèses des EIES, et PGES et PAR. Dans les autres secteurs, le cadre légal précise que la consultation est libre à toute personne physique ou morale qui en exprime le besoin, et ceci, auprès de l'ACE. Cependant, rien n'est dit de manière expresse sur la divulgation des EIES, PGES dans le secteur des hydrocarbures. La pratique vient limiter l'impact de la volonté du législateur.

| Recommandations en matière d'impact local | Destinataires de la recommandation |
|---|--|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Centraliser et mettre à la disposition du public tous les rapports relatifs aux études d'impact environnemental et social ainsi que les plans de gestion environnementale et sociale y compris les PGES de tous les secteurs d'activités concernés par l'évaluation environnementale stratégique suivant l'énumération de l'Annexe du Décret n° 14/019 du 2 août 2014 fixant les règles relatives aux mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement. | Ministère de l'Environnement à travers l'ACE |
| Recommandation en lien avec le secteur minier | |
| Divulguer toutes les synthèses des études d'impact environnemental et social (EIES), des plans de gestion environnementale et sociale (PGES) et des plans d'atténuation et de réhabilitation du secteur minier. | Ministère des Mines via la CTCPM |
| Recommandation en lien avec le secteur des hydrocarbures | |
| Adopter une directive qui intègre dans le cadre légal du secteur des hydrocarbures l'exigence de divulguer les EIES et PGES. | Ministère des Hydrocarbures |

63 Article 38 du Décret n° 14/019 du 2 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.

64 L'Article 11 du règlement minier prévoit la signature d'un Arrêté interministériel des ministres ayant respectivement les Mines, l'Environnement et les Affaires sociales dans leurs attributions pour fixer les modalités de collaboration entre l'Agence congolaise de l'environnement, la Direction de la protection de l'environnement minier et le Fonds national de promotion et de service social.

65 Article 42 du code minier et Article 11 du règlement minier.

66 Une présentation du requérant ; une description sommaire du projet et de ses composantes ; une description des méthodes d'exploitation ; une description des milieux physique, biologique, économique et sociologique ; une description des impacts et mesures d'atténuation correspondantes et une description des sous-traitants.

67 Article 8 de l'Arrêté interministériel du 22 février 2019 fixant les modalités de collaboration entre l'Agence congolaise de l'Environnement, la Direction de la protection de l'environnement minier et le Fonds national de promotion et de service social.

Entreprises publiques

Les deux entreprises publiques (EP) évaluées dans le cadre du RGI sont la Générale des Carrières de Mines (GECAMINES)⁶⁸ et la Société Nationale des Hydrocarbures (SONAHYDROC).⁶⁹ Les notes des deux entreprises augmentent de 35 à 54 et de 25 à 43 sur 100 respectivement entre le RGI 2017 et l'évaluation intermédiaire du RGI 2020. Les facteurs qui contribuent à cette tendance sont principalement attribuables aux déclarations additionnelles faites dans le rapport contextuel supplémentaire ITIE-RDC 2016.⁷⁰ En outre, le code minier révisé renforce l'obligation de transparence des flux financiers⁷¹ et édicte des règles plus claires en matière de commercialisation des minerais applicables à toutes les sociétés, y compris les EPE.⁷² Notons que les recommandations présentées dans ce rapport s'appliquent aussi aux autres EP du secteur minier.

Le rapport contextuel ITIE consacre un chapitre spécifique à l'examen des états financiers des EP fournissant de nouvelles informations sur la gouvernance des institutions : données de vente de GECAMINES, informations de la filiale SIMCO, et dépenses de SONAHYDROC partenariats. Ceci confirme le rôle central du processus ITIE pour la transparence des EP et l'intérêt de renforcer l'ITIE ainsi que la régularité dans la publication des rapports ITIE en RDC. La SONAHYDROC en particulier ne dispose pas encore d'un système autonome de divulgation. L'ITIE reste la source principale de divulgation des informations se rapportant aux activités de la société.

Les entreprises publiques collectent une part importante des revenus dans les deux secteurs – jusqu'à 17 % des recettes minières selon les données de l'ITIE.⁷³ Pour la GECAMINES, les règles pour les transferts financiers entre la société et l'État sont claires, mais il existe des lacunes dans leur respect en pratique : l'État devrait collecter des dividendes, mais en l'absence de bénéfices réalisés, le gouvernement a institué une contribution au budget de l'État sans aucune base légale.⁷⁴ Pour la SONAHYDROC, il n'existe pas de règles lorsqu'elle collecte des revenus en tant qu'agence étatique, même si ces revenus pourraient être significatifs à l'avenir si la RDC atteint ses objectifs de production pétrolière. Le rôle de la SONAHYDROC devrait croître au regard des ambitions de la RDC visant à développer ce secteur.

La publication des états financiers audités sera nécessaire pour faciliter l'accès aux informations plus utiles et détaillées sur les flux financiers à travers ces deux entreprises. À ce jour, l'absence de divulgation des états financiers demeure un défi majeur pour la gouvernance de la GECAMINES, de la SONAHYDROC, et des autres EP dans le périmètre du rapport ITIE, contribuant aux scores correspondants au niveau de performance « insuffisant » ou « médiocre » dans le RGI. À cet effet, peu de progrès ont été réalisés depuis 2017, et ce, malgré les recommandations faites par le NRGI, la société civile congolaise travers la plateforme COGEP⁷⁵ et les partenaires au développement tel que le FMI.⁷⁶

Finalement, les activités non commerciales et le manque de transparence sur les dépenses associées tirent la note de la GECAMINES vers le bas. Ni la GECAMINES ni la SONAHYDROC n'ont publié de code de conduite. Ces difficultés en matière de transparence placent les EP de la RDC dans la catégorie des EP les moins avancées en comparaison des autres EP extractives évaluées par le RGI 2017.⁷⁷ Les deux EP peuvent s'inspirer des exemples des autres EP africaines pour continuer à renforcer la transparence (voir encadré 7).

68 www.gecamines.cd

69 www.hydrocarbures.gouv.cd/?SONAHYDROC-La-Societe-Nationale-des-hydrocarbures

70 Secrétariat technique ITIE. 2018. Rapport contextuel 2016 supplémentaire. www.eiti.org/node/10199.

71 L'article 25 quinquies du règlement minier stipule que « Les services publics en charge de la collecte des impôts, droits de douane et accises ainsi que des taxes, droits et redevances au niveau national et provincial, ainsi que les entreprises du portefeuille intervenant dans la chaîne de valeur transmettent trimestriellement leurs rapports financiers relatifs aux activités minières au ministre ayant les finances dans ses attributions. Une ampliation du rapport susmentionné est réservée au ministre ayant les mines dans ses attributions. Le rapport dont question à l'alinéa précédent est publié par le ministre ayant les finances dans ses attributions dans les quinze jours de leur réception sur son site internet. »

72 Lire l'Article 108 octies relatif à la commercialisation et à l'exportation des produits miniers.

73 Données des recettes cumulatives 2010-2016.

74 ITIE-RDC, commentaires du Comité exécutif sur le projet de rapport du Validateur indépendant, p. 35. www.eiti.org/files/documents/fr_msg_comments_drc_validation.pdf

75 Coalition pour la gouvernance des entreprises publiques du secteur extractif.

76 Fonds monétaire international, communiqué de presse du 3 septembre 2019. www.imf.org/fr/News/Articles/2019/09/03/democratic-republic-of-the-congo-pr-19322-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation.

77 En savoir plus : resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-relatif-aux-declarations-des-entreprises-publiques-du-secteur

Encadré 7 : Utiliser le RGI pour identifier les meilleures pratiques en matière de transparence des entreprises publiques

L'édition 2017 du RGI a évalué globalement 74 entreprises publiques dans le secteur minier et pétrolier. Parmi ces entreprises, la GECMINES et la SONAHYDROC se trouvaient parmi les moins performantes en ce qui concerne la transparence et la redevabilité.⁷⁸ L'évolution positive des notes des deux entreprises congolaises, peut contribuer à une amélioration de leur classement dans les éditions futures du RGI. Une revue des règles et pratiques des EP plus performantes peut montrer aux EP congolaises la voie à suivre pour une meilleure gouvernance :

- **Divulgarion des états financiers** : ZCCM-IH, une entreprise zambienne, publie des rapports annuels et des états financiers certifiés⁷⁹ par un auditeur indépendant, selon les règles des bourses de Lusaka et de Londres où elle est cotée. La Ghana National Petroleum Corporation publie les dépenses liées aux activités non commerciales dans ses rapports.⁸⁰ La SOGUIPAMI, en Guinée, divulgue les dépenses investies dans les partenariats d'exploration.⁸¹
- **Redevabilité et contrôle des EP** : La SOGUIPAMI et la Tanzania Petroleum Development Corporation⁸² sont contrôlées par l'Auditeur général qui certifie leurs états financiers et rapports annuels qui sont aussi publiés. Au Ghana et en Tanzanie, les entreprises publiques doivent présenter leurs rapports aux parlements.
- **Transparence de la vente des matières premières** : La loi ghanéenne sur la gestion des revenus pétroliers⁸³ du 11 avril 2011 impose au ministère des Finances de publier le volume, la valeur et la date des ventes de pétrole de la GNCP.

| Recommandations relatives aux entreprises publiques | Destinataires de la recommandation |
|--|--|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Divulguer les rapports d'audit des entreprises du portefeuille d'État, et le cas échéant autoriser leur divulgation sur le site internet de l'ITIE. | Ministère du Portefeuille ITIE |
| Publier les rapports annuels audités y compris les états financiers complets, Publier, et adopter le cas échéant, un code de conduite pour chaque EP. | Ministère du Portefeuille GECAMINES SONAHYDROC |
| Recommandations en lien avec le secteur minier | |
| Signer le décret portant règles de gestion des recettes provenant de la cession ou vente des parts sociales/actions de la GECAMINES et des autres entreprises du portefeuille du secteur extractif. | Premier ministre |
| Renoncer aux activités quasi fiscales dans le domaine de la santé et de l'éducation, ou au moins, publier les dépenses investies dans ces activités par la GECAMINES et d'autres EP du secteur minier. | GECAMINES |
| Respecter les processus d'appel d'offres pour la cession des parts ou d'un droit minier et assurer la publicité maximale d'éventuels processus. | GECAMINES |
| Respecter et soutenir la divulgation des contrats de partenariat et de cession des actifs, ainsi que la divulgation des EIES et PGES des projets auxquels GECAMINES participe. | GECAMINES |

78 NRGI, Kaisa Toroskainen, L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles : Vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne. www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-gouvernance-des-ressources-naturelles-afrique-subsaharienne

79 www.zccm-ih.financifi.com/financials/financial-statements

80 www.gnpcghana.com/annual_reports.html

81 www.soguiipami.info/rapports-dactivites

82 www.tpdco.tz/downloads.php

83 www.mofep.gov.gh/publications/acts-and-policies/petroleum-revenue-management-act-815

Gestion des revenus

La note de la composante gestion des revenus du secteur minier recule de 5 points, passant de 35 dans le RGI 2017 à 30 sur 100 dans l'évaluation intermédiaire RGI 2020. Cette régression s'explique par de nouvelles dispositions du code minier portant création du fonds minier pour les générations futures et dont la mise en œuvre n'est pas encore effective. En revanche, le secteur des hydrocarbures améliore sa note de 12 points, passant de 20 pour le RGI 2017 à 32 pour l'évaluation intermédiaire RGI 2020.

Budgétisation nationale

La sous-composante budgétisation nationale porte sur la gestion des finances publiques. A l'évaluation intermédiaire du RGI 2020, cette sous-composante obtient le même score pour les deux secteurs : 35 sur 100, avec une légère amélioration par rapport au RGI 2017. Le budget national est transparent concernant les recettes et dépenses totales du gouvernement, ainsi que les recettes agrégées du secteur extractif. Le score de cette sous-composante est pénalisé par l'absence de règles budgétaires pour gérer l'équilibre du budget et le niveau d'endettement, ainsi que d'un portail centralisé pour toutes les informations économiques du secteur extractif. Le budget national doit encore inclure les projections concernant l'évolution des recettes minières et pétrolières.

| Recommandations relatives à la budgétisation nationale | Destinataires de la recommandation |
|---|--|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Publier dans un portail unique en ligne les données relatives aux réserves, à la production, aux exportations et aux revenus du secteur extractif. | Ministère des Finances Ministère des Mines Ministère des Hydrocarbures |
| Publier les projections concernant les recettes minières et pétrolières. | Ministère des Finances Ministère des Mines Ministère des Hydrocarbures |
| Ajuster les dépenses de l'État aux prévisions de recettes réalistes aux fins de réduire le recours au crédit d'urgence dû aux besoins urgents pour l'équilibre de la balance des paiements. | Ministère des Finances |

Partage des revenus infranationaux

Le code minier révisé a réformé le régime de répartition des redevances minières : sous le code de 2002, le Trésor central était responsable de transférer une part des redevances à la province et aux collectivités locales productrices. Avec le code de 2018, les entreprises minières payent les redevances directement au niveau national, provincial et local (entité territoriale décentralisée, ETD), et dans un fonds minier pour les générations futures (voir la sous-composante suivante). Pour cette raison, le « partage » des revenus au sens du RGI, entendu comme les transferts aux entités infranationales, n'existe plus, et la RDC obtient une note « sans objet ». Cependant, pour apprécier les progrès législatifs, le NRGi a utilisé le questionnaire du RGI pour évaluer la transparence des paiements directs, sans inclure cette information dans le calcul des scores RGI. Voir encadré 8.

Encadré 8 : Gouvernance du paiement des redevances aux entités infranationales

Le cadre légal de répartition directe des redevances aux ETD est régi par l'article 242 du code minier révisé, qui prévoit la clé de répartition suivante :

La redevance minière est versée par le titulaire du titre minier d'exploitation à raison de :

- 50 % acquis au pouvoir central;
- 25 % versés sur un compte désigné par l'Administration de la province où se trouve le projet;
- 15 % sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation;
- 10 % au Fonds minier pour les générations futures.

Le mandat général assigné à la Cour des comptes de contrôler des flux versés par les agences d'État concerne également les flux de paiements effectués aux provinces et collectivités locales. Les pratiques de transparence des flux de paiements infranationaux ne sont pas encore systématisées, et les chercheurs n'ont pu trouver les statistiques des paiements au niveau du ministère des Finances ni des administrations provinciales ou des ETD. Les premières expériences de l'application du code ont révélé que dans certains cas, la répartition entre les différentes ETD n'est pas claire en cas de superposition des ETD (secteurs, communes, etc.) et de chevauchement des projets miniers dont la superficie s'étend sur plusieurs ETD.⁸⁴ Les chercheurs ont également rapporté de nombreux cas de priorisation d'allocation des revenus aux dépenses de fonctionnement plutôt qu'aux projets d'intérêt communautaire. Le gouvernement devrait développer une note d'orientation additionnelle pour clarifier les règles dans ces cas.

Dans le secteur pétrolier, le code des hydrocarbures exige que 10 % des recettes pétrolières soient versées aux collectivités productrices pour la gestion des impacts environnementaux. Cette exigence n'a jamais été mise en œuvre. La sous-composante partage des revenus infranationaux se voit attribuer une note de 29 sur 100 dans l'évaluation intermédiaire du RGI 2020, reflétant l'écart significatif qui existe entre le cadre légal en vigueur et son application effective.

| Recommandations en matière de partage des revenus infranationaux | Destinataires de la recommandation |
|---|---|
| Recommandation en lien avec les deux secteurs (mines et hydrocarbures) | |
| Publier trimestriellement les flux de revenus perçus par les provinces et les ETD des entreprises minières et pétrolières par province/région, projet et ETD. | Ministère des Finances |
| Recommandation en lien avec le secteur minier | |
| Adopter une note d'orientation additionnelle en vue de préciser les objectifs de partage d'une part, et d'autre part, de clarifier les règles et formules de partage en cas de superposition ou de chevauchement des projets miniers. | Ministère des Mines Ministère des Finances |
| Recommandation en lien avec le secteur pétrolier | |
| Mettre en œuvre le transfert de 10 % des recettes pétrolières aux collectivités productrices pour la gestion des impacts environnementaux : définir les textes d'application et les institutions de gestion. | Ministère des Finances Ministère des Hydrocarbures |

Fonds souverains

Comme indiqué ci-dessus, 10 % de la redevance minière doivent être versés pour alimenter un fonds minier pour les générations futures (FOMIN). Ce fonds est créé par l'article 8 bis du code minier révisé et ses modalités sont définies par le décret de décembre 2019.⁸⁵ La mise en œuvre des structures pour la gestion dudit fonds est encore en cours. Cependant, d'importants facteurs justifient son inclusion dans le cadre de cette évaluation, notamment le fait que les flux de paiements versés au fonds sont déjà effectués. Le suivi de la transparence et de la bonne gestion de ces flux est donc important.

84 En savoir plus, voir : NRGi, Jean Pierre Okenda, Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC : opportunités, défis et perspectives de mise en oeuvre, juillet 2019. www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/innovations_de_la_nouvelle_legislation_miniere_de_la_rdc_opportunités_defis_et_perspectives_de_mise_en_oeuvre_0.pdf.

85 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).

La sous-composante fonds souverains pour le secteur minier obtient une note de 25 sur 100 à l'évaluation intermédiaire RGI 2020. En ce qui concerne des règles, le décret établit des exigences claires pour le reporting financier et l'audit du fonds. Ce reporting pourrait toutefois être renforcé par une exigence de divulgation des rapports annuels du fonds afin de faciliter le contrôle par les citoyens. L'absence de règles régissant les opérations de retraits sur ce fonds et de contrôle parlementaire des desdits retraits dans le processus budgétaire tirent également la note vers le bas.⁸⁶

À ce stade de mise en œuvre, plusieurs questions du RGI relatives à l'application pratique des règles n'ont reçu aucune note dans cette évaluation intermédiaire.⁸⁷ Ces questions incluent notamment la divulgation du rapport financier annuel, la divulgation des actifs détenus par le FOMIN, le respect des règles en matière de dépôts, et des règles limitant les actifs ou les investissements. Cependant, un défi majeur relevé par la présente évaluation intermédiaire du RGI 2020 reste l'absence de transparence sur les chiffres/montants versés au fonds au cours des exercices 2018 et 2019. Nous comprenons que ces revenus ont été versés dans un compte séquestre du cadastre minier auprès de la BCC, mais l'absence de déclarations de la BCC sur les montants déposés ne permet pas d'évaluer le respect de la formule de répartition (10 % des redevances minières), et fait obstacle à la redevabilité dans la gestion de ce fonds.⁸⁸

Dans le secteur pétrolier, la sous-composante fonds souverains reste non-applicable. Cependant, l'article 19 du code des hydrocarbures stipule : « Il est institué un fonds pour les générations futures. Les ressources du fonds proviennent notamment d'une quotité de la part du profit oil de l'État. La gestion du fonds pour les générations futures est confiée à un établissement public créé à cet effet par décret délibéré en Conseil des ministres. » Un tel décret n'existe pas encore. Cependant, depuis 2015 la relecture des rapports ITIE montre que l'État perçoit déjà le profit oil sur lequel devrait être tirée une quotité dédiée au fonds pour les générations futures.

| Recommandations en matière de fonds souverains | Destinataires de la recommandation |
|--|--|
| Recommandations en lien avec le secteur minier | |
| Considérer l'élaboration des règles additionnelles relative à la gestion du FOMIN : règles régissant les montants retirés du fonds; celles sur un contrôle budgétaire de ces retraits; ainsi que les règles pour guider les décisions d'investissement du fonds; et pour exiger la publication et l'examen par le parlement du rapport financier du FOMIN. | Ministère des Finances Ministère des Mines |
| Publier un rapport annuel audité du FOMIN avec les informations suivantes : montant/valeur total du fonds, retraits et dépôts du fonds pendant la période, destinations/types et bénéficiaires sur les investissements. | Au Conseil d'administration du FOMIN |
| Publier les flux de revenus versés au FOMIN ventilés par projet | Banque centrale du Congo Ministère des Finances Comité exécutif ITIE |
| Recommandation en lien avec le secteur des hydrocarbures | |
| Signer le décret portant création, organisation et fonctionnement du fond pétrolier pour les générations futures, ou clarifier les raisons de la non-opérationnalisation de ce fonds. | Premier ministre Ministère des Hydrocarbures |

86 Pour mieux comprendre les risques des fonds souverains sans règles d'investissement, retraits et contrôle indépendant, voir NNGI & CCSI. 2014. « La gestion des fonds de ressources naturelles : comment assurer des retombées pour tous ». Par exemple, p. 5 : « la plupart des gouvernements permettent que les dépenses intérieures soient financées directement par les avoirs financiers de leur fonds plutôt qu'au travers du processus budgétaire. Cette situation a eu pour effet d'affaiblir la responsabilité envers le Parlement, les institutions démocratiques et les systèmes de gestion des finances publiques dans certains pays. En Azerbaïdjan, par exemple, les autorités publiques ont utilisé le Fonds pétrolier d'État (SOFAZ) pour financer directement des projets stratégiques du gouvernement, tels que le chemin de fer qui relie l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie. Ces postes de dépense ne sont pas soumis aux mêmes exigences en matière de déclaration ou de marchés publics que ceux financés au travers du processus budgétaire normal, et ils ne font pas non plus l'objet d'un contrôle parlementaire rigoureux. »

87 Lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer la gestion d'une structure ou activité qui n'existe pas encore, selon la méthodologie RGI, la question obtient une note « sans objet » qui ne pénalise pas l'évaluation totale.

88 Avant la relocalisation des comptes, le cadastre avait déclaré avoir perçu jusqu'au 20 février 2019 un montant de 8,037 millions de dollars US transféré au sous-comité du Trésor public, ouvert à la Banque centrale par le ministre des Finances. Le même rapport signale que ni la Banque centrale ni le ministère des Finances n'ont déclaré les paiements perçus pour le compte du fonds minier. Secrétariat technique ITIE, rapport contextuel 2017-2018, décembre 2017, p. 86.

Conditions générales de gouvernance

La note de la dernière composante, conditions générales de gouvernance, reste la même que pour le RGI 2017 à savoir 12 points sur 100. Cependant, il existe différentes tendances en ce qui concerne les sous-composantes de cet ensemble. Les éléments où la RDC enregistre un progrès reflètent une meilleure efficacité du gouvernement⁸⁹ et la disponibilité des données dans un format ouvert.⁹⁰ En même temps, les notes associées au contrôle de la corruption, à la liberté d'expression et à la redevabilité baissent. Les données relatives aux conditions générales de gouvernance concernent l'année 2018, pendant laquelle la RDC a connu une instabilité liée au processus électoral. La situation est plus stable aujourd'hui. Cependant, l'Indice de perception de la corruption (IPC) publié par Transparency International confirme que l'évolution négative de la RDC en matière de contrôle de la corruption se prolonge jusqu'en 2019.⁹¹ Le gouvernement actuel a l'occasion de renverser cette tendance en mettant la lutte effective contre la corruption au cœur de sa politique.

CONCLUSION

Il ressort clairement de cette évaluation intermédiaire du RGI 2020 que des progrès importants ont été enregistrés sur le plan de la gouvernance du secteur extractif (mines et hydrocarbures) en RDC au cours des deux dernières années, 2018 et 2019. Cependant, ces progrès se butent sur d'importantes faiblesses tant sur le plan législatif que sur celui des pratiques sur le terrain. Il s'agit par exemple de l'absence des règles sur certaines matières liées au renforcement de la transparence et de la redevabilité. Il s'est fait sentir, au cours de cette évaluation intermédiaire, un besoin d'harmonisation de certains aspects entre les deux sous-secteurs extractifs ainsi qu'avec le cadre légal général du pays.

Les recommandations détaillées relatives à chaque question du RGI ont été formulées au niveau de chacune des sous-composantes avec l'espoir que leur mise en œuvre permettra d'avoir une incidence positive sur la gouvernance des ressources naturelles dans le secteur des mines et hydrocarbures. Une attention particulière des autorités est requise pour l'intégration d'une culture de la transparence et de la redevabilité systématique au sein des administrations centrales, provinciales et locales ainsi que dans les entreprises du portefeuille de l'État.

89 S'agissant de la qualité des services publics, de la fonction publique et du degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. En voir plus : info.worldbank.org/governance/wgi.

90 Données auxquelles l'accès est totalement public et libre de droits, au même titre que l'exploitation et la réutilisation. Ces données offrent de nombreuses opportunités pour étendre le savoir humain et créer de nouveaux produits et services de qualité. Selon la définition donnée par l'Open Knowledge Foundation en 2005, les critères essentiels des données ouvertes (Open Data) sont la disponibilité, la réutilisation et la distribution, et la participation universelle (www.lebigdata.fr/open-data-definition).

91 Cf. www.transparency.org/country/COD

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.



Natural
Resource
Governance
Institute