

# THE CARTER CENTER



*Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.*

## **LIVRE BLANC SUR LES CAHIERS DES CHARGES DES ENTREPRISES MINIERES EN R.D. CONGO**

*Comment renforcer le Pouvoir de Négociation des Communautés et Améliorer l'Exécution  
des Projets Sociaux ?*

*Novembre 2024*

**Auteurs :** Dhanis Rukan, Alida Munkwa

**Avec les contributions** de Romain Ravet, Fabien Mayani, Erin Crysler et Nicole Mandesi.

## Objet du livre blanc

En mars 2018, la République démocratique du Congo (RDC) a adopté la révision du code minier de 2002. Cette révision cherchait notamment à accroître les recettes publiques et à renforcer les mécanismes de contribution de l'industrie minière au développement durable des communautés impactées par les activités minières. La contribution des entreprises minières au développement communautaire est alors passée d'un régime volontaire à un régime obligatoire assorti de sanctions allant jusqu'au retrait des titres miniers d'exploitation ou de carrières.

Dès lors, les entreprises minières ont eu l'obligation de participer au développement durable des communautés riveraines à travers la constitution du fonds de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires, le paiement direct d'une portion de la redevance minière aux autorités provinciales et locales ainsi que la signature et l'exécution du cahier des charges de responsabilité sociétale (ci-après cahier des charges).

Le présent livre blanc résume les principaux constats documentés par le Programme Justice Climatique & Environnementale (JCE) du Centre Carter et ses partenaires de la société civile dans leurs efforts de soutien et d'autonomisation des communautés pendant les six années d'application du code minier révisé. Ce livre blanc formule des recommandations pratiques pouvant renseigner les autorités nationales, provinciales et locales, les entreprises minières, les communautés, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers de la RDC sur les mesures nécessaires à prendre afin de renforcer le potentiel d'engagement communautaire et de partage des richesses que représente le cahier des charges.

Les recommandations formulées cherchent à orienter les processus des cahiers des charges de la deuxième génération devant être signés et mis en œuvre pour la période 2025-2030, en tirant les leçons de ceux de la première génération signée depuis l'entrée en vigueur du code minier révisé jusqu'en 2024.



## Résumé exécutif

L'action des entreprises minières en RDC prend place dans un contexte d'inégalités profondes et de contraste entre la pauvreté des populations congolaises et la valeur créée par les minerais stratégiques du pays dans l'économie liée à la transition mondiale vers les énergies propres.

De manière générale, le constat du Centre Carter est que le processus de cahiers des charges n'a pas favorisé un véritable engagement sociétal ni contribué substantiellement au développement durable des populations riveraines des opérations minières industrielles.

Le gouvernement congolais n'a pas suffisamment assuré l'application par les entreprises minières des obligations de signature et d'exécution des cahiers des charges comme conditions d'octroi et de maintien de la validité des titres miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanentes au courant de six dernières années.

Le cahier des charges n'a pas non plus servi de levier d'obtention ou de perte de la licence sociale pour les entreprises minières vis-à-vis des communautés locales.

Les défis et faiblesses majeurs documentés concernent notamment :

- L'engagement limité de la majorité des opérateurs miniers assujettis à signer et à exécuter les cahiers des charges suivant les exigences légales et les bonnes pratiques de responsabilité sociétale et d'investissements durables ;
- L'impréparation et le faible pouvoir de négociation des communautés vis-à-vis des entreprises minières ;
- L'absence de directives déterminant le seuil minimal du budget du cahier des charges, entraînant des montants généralement faibles des budgets des cahiers des charges au regard des chiffres d'affaires des entreprises minières ;
- Les retards du processus d'instruction et d'approbation du cahier des charges par les autorités provinciales ;
- Le non-respect des engagements convenus dans l'exécution des projets des cahiers des charges.

Ces facteurs expliquent dans une large mesure les faibles performances et l'impact encore limité des cahiers des charges sur l'engagement communautaire et la contribution au bien-être des communautés riveraines des projets miniers.

*7% des cahiers des charges attendus au titre du code minier sont en cours d'exécution en novembre 2024*

En effet, sur un total de plus de quatre cent-deux (402) cahiers des charges attendus entre 2018 et 2024, seuls 71 ont été signés, dont 30 approuvés, soit 18% des cahiers des charges signés et 7% en cours d'exécution depuis l'entrée en vigueur du code minier révisé.

De plus, les processus de négociation des cahiers des charges mettent en lumière des déséquilibres structurels de pouvoir entre les

*Seuls 71 cahiers des charges ont été signés entre juin 2018 et juin 2024 sur un total de plus de 402 cahiers des charges attendus*



communautés et les entreprises minières en termes de capacités juridique et technique de négociation sur un pied d'égalité et de compréhension par les communautés des enjeux du développement durable et des richesses générées tout au long des chaînes des valeurs d'exploitation des ressources minières du pays. Le cahier des charges devrait constituer un mode d'expression du consentement des communautés aux projets qui les impactent, critère fondamental pour le respect des droits humains. Ce droit est garanti et protégé par le droit international. Pourtant, le pouvoir des communautés de dire non à un projet, via le refus de signer un cahier des charges est peu organisé par le droit, et ne permet pas donc **une expression libre et éclairée du consentement**.

Ces déséquilibres découlent d'une part des limites du cadre légal et réglementaire sur l'exercice du droit au consentement libre préalable et éclairé des communautés et de leur encadrement institutionnel insuffisant lors du processus de négociation du cahier des charges face à l'expertise et à la puissance économique des entreprises minières. Ils résultent d'autre part des dysfonctionnements voire de l'absence des cadres locaux de structuration communautaire et des capacités techniques limitées des organisations de la société civile accompagnant les communautés.

Par ailleurs, l'analyse de la majorité de ces 71 cahiers des charges signés montre que la moyenne du budget annuel sur cinq ans est largement inférieure à 1% des chiffres d'affaires respectifs des entreprises minières concernées. Un échantillon de dix cahiers des charges signés et en cours d'exécution présente un montant budgétaire total de \$US 85.363.028,47 sur cinq ans, soit une moyenne annuelle de 0,22% des chiffres d'affaires cumulés de \$US 7.796.564.674,23 des entreprises minières concernées pour l'année 2022<sup>1</sup>.

*La moyenne annuelle des budgets de la grande majorité des cahiers des charges est inférieure à 1% des chiffres d'affaires annuels des entreprises minières*

Quoique d'autres impôts et taxes soient payés par ces opérateurs miniers, la modicité du budget du cahier des charges face aux revenus générés par l'exploitation minière soulève la question de la justice et de l'équité de la contribution directe des entreprises minières au développement local.<sup>2</sup> Le cahier des charges remplit donc faiblement **son rôle lié au partage de la valeur** entre des entreprises aux profits colossaux et des communautés structurellement vulnérables.

S'agissant du processus de validation et d'exécution des cahiers des charges, le constat global fait état de longs délais d'attente, particulièrement pour l'approbation des Gouverneurs de Province. De même, la majorité des entreprises minières ayant leurs cahiers des charges approuvés ne respectent pas les chronogrammes de réalisation des projets convenus.

A titre illustratif, sur un échantillon de neuf cahiers des charges signés et en cours d'exécution dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba et comprenant un total de 76 projets

<sup>1</sup> Ces chiffres d'affaires proviennent des rapports d'activités de ces entreprises et des estimations du volume de leurs exportations des minerais des entreprises minières au regard du prix moyen des minerais sur le marché international.

<sup>2</sup> La dotation minimale de 0,3% et le 14% de la Redevance Minière comptent également comme mécanisme de redistribution de la richesse, mais de façon indirecte, par le biais de l'Etat.



socioéconomiques, les enquêtes de satisfaction conduites par Comité de Suivi pour la Contribution des Communautés et Églises à la Transformation Humaine (COSCCET) et l'Action pour la Défense des Droits Humains (ADDH) avec le soutien du Centre Carter montrent que seuls 12 projets ont été réalisés dans les délais convenus et à la satisfaction des communautés bénéficiaires, soit près de **16% d'exécution satisfaisante**.

Pourtant le cahier de charges est une obligation légale conditionnant l'obtention et le maintien de la validité des titres miniers. Cette faillite de la conformité aux obligations légales des projets miniers contribue donc à **un délitement de l'Etat de droit dans la gouvernance du secteur minier**.

En dépit de la prédominance des faiblesses et des défis mentionnés ci-dessus quelques bonnes pratiques encourageantes mais limitées de conformité des processus des cahiers des charges au cadre réglementaire et d'exécution satisfaisante des projets sociaux ont été enregistrées.

Ces bonnes pratiques concernent le respect des chronogrammes d'exécution et la qualité des projets sociaux réalisés par certaines entreprises minières. Ces projets portent notamment sur l'approvisionnement en eau potable et la construction de certaines infrastructures sociales de base comme les écoles, les centres de santé qui ont contribué à l'amélioration du bien-être des communautés concernées.

En outre, la disponibilité de certains ministres Provinciaux en charge des Mines dans la supervision des processus des cahiers des charges et la mobilisation des entreprises minières à négocier les cahiers des charges ont significativement contribué à la signature de certains cahiers des charges.

La capitalisation et la mise à l'échelle de ces bonnes pratiques ne seront possibles que si un ensemble de mesures urgentes d'amélioration structurelle du processus du cahier des charges sont mises en place. Ces mesures sont résumées dans les recommandations contenues dans le paragraphe suivant.



## Le cahier des charges en bref

La faible contribution du secteur minier au développement durable des populations affectées et le niveau croissant de pauvreté dans les zones minières ont amené l'État congolais à rendre obligatoire la contribution de l'industrie minière au développement local. C'est dans ce cadre que s'inscrit le cahier des charges institué par le code minier révisé de mars 2018. Selon les dispositions de ce code, le cahier des charges est un cadre d'accord qui définit et permet à l'opérateur minier de réaliser des projets de développement socio-économiques et industriels durables afin d'améliorer le bien-être économique, social et culturel des populations locales affectées (article 285).

Le cahier des charges est donc un ensemble d'engagements sous forme de projets et infrastructures négociés et pris par l'opérateur minier pour la réalisation des projets de développement communautaire pour une période de cinq années suivant le modèle- type fixé par le règlement minier.

Les titulaires des droits miniers d'exploitation et d'autorisations d'exploitation de carrières permanentes sont assujettis à la signature et l'exécution du cahier des charges. Il s'agit notamment de :

- Titulaire du Permis d'Exploitation (PE)
- Titulaire du Permis d'Exploitation des Rejets (PER)
- Titulaire du Permis d'Exploitation de Petite Mine (PEPM)
- Titulaire de l'Autorisations d'Exploitation de Carrières Permanentes (AECP).

Devant être élaboré dès la délivrance du titre minier et/ou de carrières et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, le cahier des charges fait partie de la licence sociale d'opérer qui fait référence au degré d'acceptation ou d'approbation par les communautés locales et les parties prenantes des sociétés minières et de leurs opérations. En cela, il constitue un mode d'expression du consentement des communautés aux projets qui les impactent, critère fondamental pour le respect des droits humains.



## Recommandations

### *Au Parlement Congolais :*

- Introduire dans le cadre juridique de la RDC, notamment la législation relative à la protection de l'environnement, à l'exploitation des ressources naturelles et à l'accès aux terres rurales les principes et standards du droit au consentement libre, préalable et éclairé des communautés.
- Initier les actions de contrôle parlementaire sur l'état de la mise en œuvre de l'obligation de signer et d'exécuter les cahiers des charges.

### *Au Premier ministre :*

- Insérer les standards du droit au consentement libre, préalable et éclairé des communautés dans les mesures d'application de la législation relative à la protection de l'environnement, à l'exploitation des ressources naturelles et à l'accès aux terres rurales.

### *Au ministre des Mines :*

- S'assurer que tous les opérateurs miniers assujettis se conforment à leur obligation de contribuer au développement communautaire à travers la signature et l'exécution du cahier des charges avec les populations impactées.
- Signer l'arrêté fixant le seuil minimal du budget du cahier des charges à 5% du dernier chiffre d'affaires de l'entreprise minière ou 5% du chiffre d'affaires prévisionnel pour les entreprises en phase de développement.
- Renforcer les actions de suivi et de contrôle de l'exécution des cahiers des charges à travers les missions conjointes d'inspection de l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE), de la Direction de Protection de l'Environnement Minier (DPEM) et du Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS).
- Conditionner l'octroi, le maintien de la validité ou le renouvellement des titres miniers d'exploitation et d'autorisation d'exploitation des carrières permanentes par le respect de l'obligation de signer et d'exécuter le cahier des charges.
- Sanctionner tous les opérateurs miniers assujettis qui ne se conforment pas à l'obligation de signer et d'exécuter les cahiers des charges.

### *Aux Gouverneurs des Provinces :*

- Signer les arrêtés provinciaux fixant statut, organisation et fonctionnement des Comités Locaux de Développement (CLD) afin de garantir leur stabilité juridique et légitimité communautaire des CLD<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dans le cadre du soutien à la structuration et à la formalisation des CLD, le Centre Carter a facilité l'élaboration des projets d'arrêtés provinciaux dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba. Ces projets d'arrêtés ont été approuvés par les parties prenantes et endossés par les Chefs de Division du Plan de ces provinces et attendent la signature des Gouverneurs de province.



- Prévoir une ligne budgétaire dans le projet d'édit provincial portant budget de la province pour l'appui au fonctionnement de la commission permanente d'instruction des cahiers des charges.
- Prendre une note circulaire à l'attention des animateurs des ETD pour la prise en charge du fonctionnement des CLS dans leurs décisions budgétaires des Entités Territoriales Décentralisées.

*Aux ministres Provinciaux en charge des Mines :*

- Signer l'arrêté déterminant les frais de dépôt du cahier des charges devant faciliter les travaux d'examen des projets sociaux par la commission d'instruction.
- Soutenir les actions de suivi de proximité des Comités Locaux de Suivi (CLS) et se rassurer que des sanctions en cas de non-respect des obligations et engagements issus du cahier des charges ont été activées.

*A l'administration des mines et aux organismes de contrôle des cahiers des charges (DPEM, DPEM, FNPSS, Divisions des Mines) :*

- Réaliser un inventaire exhaustif de l'état des lieux de signature et d'exécution des cahiers des charges et proposer au ministre des Mines des mesures à prendre, comprenant les mises en demeure et les autres sanctions à l'encontre des opérateurs miniers qui n'ont pas encore signé ni exécuté les cahiers des charges depuis juin 2018.
- Définir un plan de contrôle et d'inspection périodique de l'état de signature et d'exécution des cahiers des charges à travers le pays.

*Aux présidents des Commissions d'Instruction des cahiers des charges :*

- Respecter les délais d'instruction des cahiers des charges et s'assurer que tous les projets des cahiers des charges répondent aux critères de durabilité et d'impact social et économique.
- Remettre aux opérateurs miniers les copies des accusés de réception des avis favorables transmis aux Gouverneurs de Province sur les cahiers des charges instruits.

*Aux Maires des Villes et aux Administrateurs des Territoires :*

- Mettre en place les Comités Locaux de Suivi (CLS) et entamer le contrôle d'exécution des cahiers des charges déjà signés et approuvés dans leurs ressorts.
- Assurer le suivi de la mise en œuvre par les autorités compétentes des recommandations des rapports d'évaluation réalisés par les Comités Locaux de Suivi.

*Aux Gestionnaires des Entités Territoriales Décentralisées :*

- Prévoir une ligne budgétaire dans la décision budgétaire pour l'appui au fonctionnement des CLS.
- Assurer le suivi de la signature de l'arrêté provincial fixant statut, organisation et fonctionnement des CLD par le Gouverneur de Province.





*Aux Opérateurs Miniers assujettis aux cahiers des charges :*

- Se conformer à l'obligation de signer et d'exécuter le cahier des charges dans le respect des dispositions légales et réglementaires et de bonnes pratiques de durabilité et de responsabilité sociale.
- Entamer l'exécution des projets des cahiers des charges ayant reçu l'avis favorable de la Commission en cas du silence du Gouverneur de Province 30 jours après la transmission de l'avis favorable de la Commission d'Instruction.

*Aux Partenaires Techniques et Financiers de la RDC :*

- Soutenir davantage les initiatives d'autonomisation des communautés et de renforcement de leurs capacités à faire valoir leurs droits dans le contexte de l'exploitation des ressources naturelles, de la transition énergétique mondiale et de lutte contre le changement climatique.

*Aux Organisations de la Société Civile :*

- Mener davantage de campagnes de plaidoyer et de suivi de la signature et de l'exécution des cahiers des charges.
- Autonomiser les communautés impactées et se professionnaliser davantage sur les processus de négociation des cahiers des charges, de développement durable, de l'exploitation des ressources naturelles et de partage des richesses générées par l'exploitation minière.
- Appuyer la mise en place des CLS et les accompagner dans le suivi de l'exécution des cahiers des charges.
- Les sections qui suivent donnent plus de détails sur les défis présentés brièvement ci-dessus ainsi que les mesures d'amélioration proposées.



## CONCLUSIONS DETAILLEES

### I. Faiblesse du nombre de cahier des charges signés et mis en œuvre

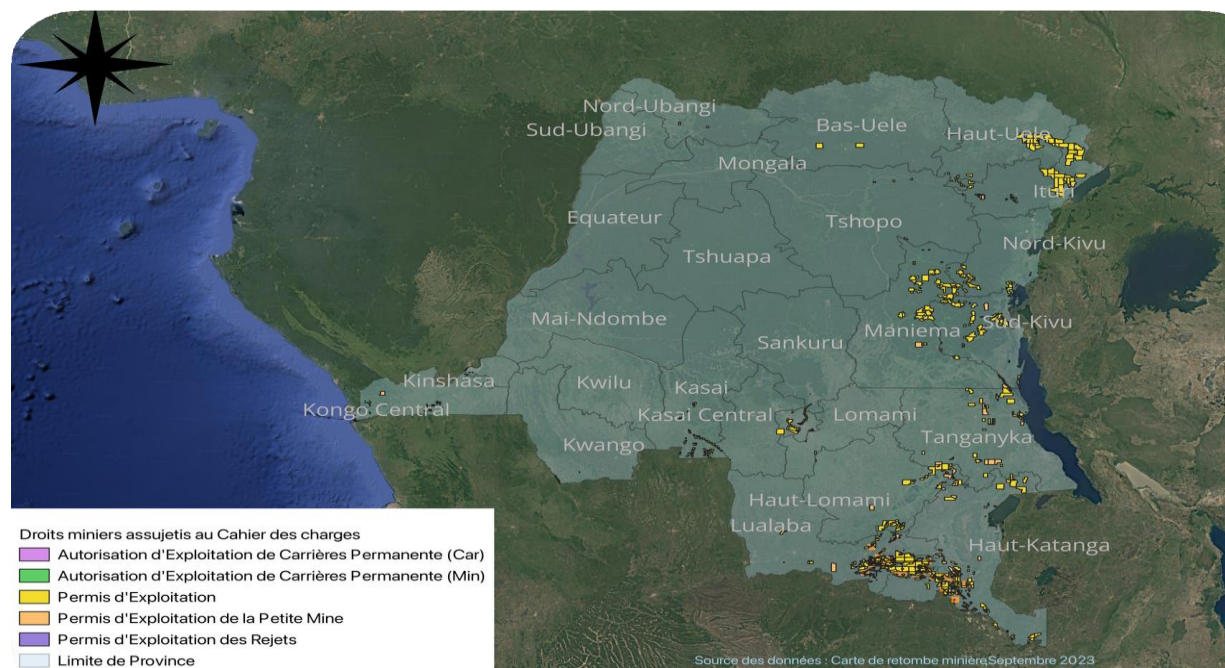
Selon les statistiques de la carte des retombes du cadastre minier sur les titres miniers d'exploitation et de carrière, 402 cahiers des charges étaient attendus entre juin 2018 et juin 2024. Ces cahiers des charges sont répartis dans les différentes provinces du pays comme suit :

Tableau 1 : Nombre des cahiers des charges attendus entre Juin 2018 et Juin 2024

N°	Provinces	AACP	PE	PEPP	PER	Total
1	Haut - Katanga	15	65	20	4	104
2	Haut - Lomami	0	12	5	0	17
3	Haut - Uélé	0	5	1	0	6
4	Ituri	0	9	1	0	10
5	Kasai	0	2	13	0	15
6	Kasai Central	0	1	1	0	2
7	Kasai Occidental	0	5	1	0	6
8	Kasai Oriental	4	6	0	0	10
9	Kinshasa	9	0	0	0	9
10	Kongo Central	39	3	0	0	42
11	Kwango	0	1	0	0	1
12	Lomami	5	0	0	0	5
13	Lualaba	33	51	13	2	99
14	Maniema	0	14	2	0	16
15	Nord-Kivu	5	4	2	0	11
16	Province orientale	0	1	0	0	1
17	Sankuru	0	1	0	0	1
18	Sud-Kivu	2	8	8	0	18
19	Tanganyika	6	14	6	1	27
20	Tshopo	0	2	0	0	2
Total Général		118	204	73	7	402



Figure 1 : Carte des opérateurs miniers assujettis au cahier des charges en RDC<sup>4</sup>



Cependant, seuls 71 cahiers des charges ont été signés pendant cette période, soit 18 % des cahiers des charges attendus.

La Province du Haut-Katanga est en tête avec 41 cahiers des charges signés, suivie de la province du Lualaba qui en compte 26. La province du Nord-Kivu compte deux cahiers des charges signés alors que le Haut-Uélé et le Kasai Oriental compte chacun un cahier des charges.

30 des cahiers des charges signés ont déjà été approuvés et sont en cours d'exécution dont 16 dans le Haut-Katanga, 11 dans le Lualaba, deux dans le Nord-Kivu, un dans le Haut-Uélé et un dans le Kasai Oriental. Ces cahiers des charges sont répartis comme suit :

Tableau 2 : État des lieux des cahiers des charges signés entre juin 2018 et juin 2024

Statut	Haut - Katanga	Lualaba	Nord - Kivu	Haut-Uélé	Kasai Oriental	Total
Cahiers des charges approuvés	16	11	1	1	1	30
Cahiers des charges en attente de l'approbation	19	10	0	0	0	29
Cahiers des charges en instruction	6	5	1			12
Total cahiers des charges signés	41	26	2	1	1	71

<sup>4</sup> Editing and Layout: Dhanis Rukan



Comme le démontre ces tableaux, très peu de cahiers des charges ont été signés notamment à cause du manque de volonté des opérateurs miniers assujettis et de l'insuffisance de contrôle et de surveillance des autorités provinciales et nationales habilitées.

L'analyse de l'échantillon de 21 cahiers des chargés approuvés montre que la pertinence des projets socio-économiques convenus découle de la nature des besoins prioritaires des communautés impactées par les opérations minières. Le secteur agropastoral vient en tête des besoins exprimés. Le développement des infrastructures dans le secteur de la santé, des routes, de l'éducation et de l'accès à l'eau potable vient en deuxième position. Les projets de renforcement du pouvoir économique des communautés locales n'ont occupé qu'une place marginale.

## II. *Modicité des budgets alloués*

Les budgets globaux de ces 71 cahiers charges signés jusque juin 2024 est de \$US 296.107.335,54 suivant les provinces tel que mentionné dans le tableau ci-dessous<sup>5</sup>.

*Tableau 3 : Montants des budgets des cahiers des charges signés entre juin 2018 et juin 2024*

<i>Statut des cahiers des charges</i>	<i>Haut-Katanga</i>	<i>Lualaba</i>	<i>Nord-Kivu</i>	<i>Haut-Uélé</i>	<i>Kasaï Oriental</i>	<i>Total</i>
Total des charges signés	41	26	2	1	1	71
<b>Totaux des budgets en \$US</b>	<b>111.663.4318,59</b>	<b>131.293.369,61</b>	<b>.544.877,44</b>	<b>876.258,00</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>267.239.823,64</b>

Les détails du budget et de la période couverte par chaque cahier des charges signé sont contenus dans une annexe faisant partie intégrante de ce Livre Blanc. Cette annexe est disponible sur le site Congomines<sup>6</sup>.

Le cahier des charges est l'une des innovations phares de la loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant le code minier de 2002. Le législateur de 2018 s'est largement inspiré des bonnes pratiques de certaines entreprises minières de la Province du Lualaba pour considérer la contribution au développement communautaire comme faisant partie des obligations sociétales. Ces bonnes pratiques se référaient notamment au chiffre d'affaires de l'entreprise pour fixer le budget des interventions sociales couramment appelées interventions au chapitre de responsabilité sociétale. Ainsi, la législation minière de 2018 a-t-elle laissé aux représentants de l'opérateur minier et des communautés la latitude de déterminer le budget du cahier des charges en fonction des revenus annuels ou chiffre d'affaires réalisé ou du coût opérationnel du projet minier en développement.

Cependant, l'expérience de terrain du Centre Carter dans l'accompagnement des communautés locales et des organisations de la société civile montre que la quasi-totalité des opérateurs miniers présentent aux communautés des montants faibles comparativement à leurs chiffres d'affaires

<sup>5</sup> Source : Divisions Provinciales des Mines, Commissions Permanentes d'Instruction des Cahiers des Charges, État de lieu des cahiers des charges dans les Provinces du Haut – Katanga, et Lualaba, Juin 2024

<sup>6</sup> <https://congomines.org/reports/2479-annexe-du-livre-blanc-sur-les-cahiers-des-charges-des-entreprises-minieres-en-r-d-congo>



annuels pour financer le cahier des charges. De leur côté, les communautés n'ont pas suffisamment de connaissance sur les revenus des entreprises minières et ne disposent d'aucun levier juridique pouvant leur permettre d'exiger l'augmentation substantielle du budget proposé par les entreprises minières.

## Mise en perspective des montants budgétaires

Les estimations faites sur base d'un échantillon de 10 cahiers des charges signés et approuvés que l'équipe du Centre Carter a pu examiner montrent que le budget du cahier des charges signés pour cinq ans est financé en moyenne par 1% du chiffre d'affaires d'une seule année de chacune de ces entreprises minières. Ceci signifie que le budget annuel de ces cahiers des charges est d'environ 0,2% des chiffres d'affaires de ces entreprises minières sur la même année. Ces estimations reflètent la modicité des budgets des cahiers des charges signés entre 2018 et 2024.

Parmi les facteurs qui favorisent la modicité des montants des budgets des cahiers des charges figurent l'asymétrie du niveau de connaissance de la hauteur des revenus de l'entreprise entre les communautés et les représentants de l'opérateur minier ainsi que le déficit de culture d'entreprise et d'investissement durable de la majorité des opérateurs miniers actifs dans le secteur minier de la RDC. Toute négociation est fondée sur le principe du niveau d'information égale entre les parties concernant les objets de la négociation, ce qui n'est ici pas respecté.

### III. Faiblesse du pouvoir de négociation des communautés

Le cahier des charges est à la fois un instrument de définition et de réalisation des engagements au chapitre de la responsabilité sociétale des entreprises minières et un levier d'engagement communautaire devant traduire l'expression du consentement libre, préalable et éclairé des communautés.

En plus de l'absence de modalités de détermination du budget du cahier des charges, le niveau faible de consultation et de participation des communautés au processus d'octroi des licences minières et la

connaissance très limitée des projets miniers amenuisent significativement le pouvoir de négociation des représentants des communautés dans le processus de définition des projets sociaux de développement durable. Les processus de négociation des cahiers des charges mettent ainsi en lumière des déséquilibres structurels de pouvoir entre les communautés et les entreprises minières en termes de capacités juridique et technique de négocier d'égal à égal et de compréhension par les communautés des enjeux du développement durable.

Alors qu'elles sont l'une des parties prenantes clés et co-propriétaires des ressources minières, les communautés locales ne disposent pas de leviers pouvant garantir l'égalité des moyens et l'équité dans le processus de négociation du cahier des charges avec les opérateurs miniers. Ce faible pouvoir est accentué par un cadre légal et réglementaire peu favorable à l'exercice du droit au consentement libre, préalable et éclairé, les connaissances limitées et l'impréparation des communautés ainsi que l'expertise limitée de la majorité des organisations qui accompagnent les communautés locales dans le processus des cahiers des charges.



Par ailleurs, des pratiques diverses ont été documentées sur les mécanismes de désignation des représentants des communautés aux négociations du cahier des charges. Certains représentants ont été désignés par des assemblées électorales au sein des CLD, tandis que d'autres ont été cooptés en fonction de leur proximité avec les autorités locales. Les critères du minimum de connaissance des enjeux de l'exploitation minière et du développement durable sont de moins en moins mis en avant dans le choix des représentants des communautés.

De même, les CLD censés être des cadres fédérateurs et multi-acteurs sur les questions de développement durable local au sein des ETD n'ont pas encore de statut juridique solide. Quelques CLD déjà installés dans certaines ETD ne sont pas structurés de la même manière et leur fonctionnement fait l'objet de controverses et de conflits récurrents au niveau local.

Ce déficit de structuration des communautés autour d'une vision claire et bien élaborée sur base de processus participatifs et inclusifs locaux de développement influe également sur le processus de désignation des représentants des communautés et leur pouvoir de négociation du cahier des charges.

Afin d'autonomiser les communautés et de renforcer leur pouvoir de négociation, certaines actions devraient être prises par les autorités nationales et provinciales ainsi que les organisations de la

*Les processus de négociation des cahiers des charges mettent en lumière des déséquilibres structurels de pouvoir entre les communautés et les entreprises minières*

société civile et les partenaires techniques et financiers de la RDC. Ces actions comprennent l'introduction dans le cadre légal et réglementaire des standards du droit au consentement libre, préalable et éclairé, la signature par les Gouverneurs de Province des arrêtés provinciaux portant statut, organisation et fonctionnement des CLD.

Les organisations de la société civile devraient davantage encadrer et autonomiser les communautés locales sur les processus des cahiers des charges. Les partenaires techniques et financiers de la RDC devraient également soutenir davantage les initiatives d'autonomisation des communautés sur les questions du cahier des charges et du développement local dans les zones minières.

#### IV. Retards d'approbation

Suivant les mesures d'application du code minier révisé de mars 2018, le cahier des charges doit être déposé à la Division provinciale des Mines par le titulaire de droit minier dans les 30 jours suivant sa signature. La Commission Permanente d'Instruction composée de services étatiques spécialisés et présidée par le Chef de Division des Mines examine la conformité du cahier des charges et de ses projets sociaux au modèle-type du cahier des charges pendant 45 jours.

A la fin de l'instruction, la Commission donne l'avis favorable après d'éventuelles améliorations, ou l'avis défavorable. Le cahier des charges jugé conforme est transmis au Gouverneur de Province pour approbation avec l'avis favorable. A dater de la réception du cahier des charges, le Gouverneur de Province dispose de 30 jours pour réexaminer le cahier des charges avant de signer l'arrêté d'approbation ou de renvoyer le cahier des charges à la commission d'instruction pour correction et amélioration.



Après l'approbation, le Gouverneur transmet sa décision au Cadastre Minier Central à travers le Cadastre Minier provincial. Le Cadastre Minier central notifie au titulaire une attestation de confirmation du respect de l'obligation de signer le cahier des charges prévue à l'article 196 point c du code minier.

Si le Gouverneur de Province n'a pas renvoyé le cahier des charges à la Commission et qu'il n'a pas signé l'arrêté d'approbation dans ce délai de 30 jours, le cahier des charges est approuvé d'office.

Le constat fait sur terrain montre qu'en plus des retards enregistrés dans la mise en place des Commissions Permanentes d'Instruction des cahiers des charges dans les provinces la durée d'examen des cahiers des charges dépasse largement 45 jours à cause notamment du manque des moyens matériels et financiers pour le fonctionnement de ces Commissions. En plus, il a été constaté des retards dans l'approbation des cahiers des charges par les Gouverneurs de province.

Quoique beaucoup de cahiers des charges transmis aux Gouverneurs de Province aient été approuvés d'office tel que décrit ci-dessus, certaines entreprises minières trainent le pied pour amorcer le processus d'exécution des projets sociaux, préférant recevoir préalablement l'arrêté d'approbation et l'attestation du cadastre minier confirmant le respect de l'obligation de négocier et de signer le cahier des charges.

#### V. *Faible mise en œuvre des engagements*

Un cahier des charges négocié, signé et approuvé par le Gouverneur de Province et notifié par le Cadastre Minier doit être exécuté par le titulaire des droits miniers ou des carrières permanentes concerné. Le respect du chronogramme, la qualité, la cohérence et la pérennité des ouvrages et infrastructures à réaliser dépendent non seulement de la gouvernance solide de l'entreprise mais également et surtout de l'efficacité du contrôle de l'exécution des projets sociaux du cahier des charges.

A cet effet, le code minier révisé de mars 2018 et ses mesures d'application ont prévu des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'exécution conforme des projets consignés dans les cahiers des charges. L'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE), la Direction de Protection de l'Environnement Minier (DPEM) et les Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS) ont reçu mandat d'assurer le contrôle et le suivi conjoint de l'exécution des cahiers des charges. En plus, un Comité Local de Suivi (CLS) présidé par l'Administrateur de Territoire ou le Maire de la Ville, et constitué des représentants des communautés locales et du délégué de l'opérateur minier a été institué pour assurer un suivi et une évaluation de proximité de l'exécution du cahier des charges.

Sur le terrain, les mesures de contrôle et le suivi de l'exécution des cahiers des charges sont encore très faibles. Les trois services ACE, DPEM et FNPSS effectuent très peu de missions de suivi de l'exécution des cahiers des charges. Selon les données collectées, 13 CLS ont été mis en place sur les 71 cahiers des charges déjà signés.

Pour la province du Haut-Katanga par exemple, seuls cinq CLS ont été installés sur les 41 cahiers des charges signés et un seul a pu produire un rapport. La province du Lualaba connaît le même problème : 5 CLS ont été mis en place sur les 29 cahiers des charges signés et un seul a pu produire un rapport. Ces CLS font face à des défis opérationnels, notamment la prise en charge des frais de leur fonctionnement.



Le constat fait dans les zones minières montre que le faible contrôle de l'exécution des cahiers des charges est l'une des causes des faibles performances sociétales des entreprises minières en matière de réalisation des projets sociaux convenus dans les cahiers des charges.

Ceci est confirmé par les conclusions d'une étude récente réalisée par le Comité de Suivi pour la Contribution des Communautés et Églises à la Transformation Humaine (COSCCET) et l'Action pour la Défense des Droits Humains (ADDH) avec le soutien technique du Centre Carter. Selon ce rapport, 12 projets seulement sur 76 projets contenus dans neuf cahiers des charges en cours d'exécution dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba ont été réalisés dans les délais convenus et à la satisfaction des communautés.

Aussi, les rapports de suivi des CLS auxquels le Centre Carter a accédé indiquent que les entreprises minières évaluées ne respectent pas totalement les engagements convenus dans les cahiers des charges. Les cas de non-conformité sont liés notamment au non-respect du chronogramme de mise en œuvre et de la qualité des projets sociaux.

Il a également été noté l'absence de sanctions à l'encontre des entreprises minières qui ne respectent ni le chronogramme de réalisation des projets ni la qualité desdits projets. Quelques sanctions prises par le ministre des Mines portaient uniquement sur la non-signature des cahiers des charges par certains opérateurs.

Par ailleurs, la faible mise en cohérence des projets du cahiers des charges et ceux d'autres leviers de développement communautaire (redevance minière, cahier des charges et dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires) et des programmes de développement du gouvernement central est un autre facteur qui contribue négativement à la réalisation des projets pertinents et durables.

## *VI. Contribution du Centre Carter au processus*

Depuis l'entrée en vigueur du code minier révisé en juin 2018, le Programme Justice Climatique et Environnementale (anciennement Programme Gouvernance des Industries Extractives) du Centre Carter soutient la mise en œuvre des trois (3) leviers de développement communautaire en tant que mécanismes de base de partage des richesses générées par les ressources minières entre les opérateurs miniers et les populations congolaises touchées par les opérations minières.

Le Programme Justice Climatique et Environnementale (JCE) apporte l'appui technique aux organisations de la société civile qui encadrent les communautés dans les provinces du Haut-Katanga, du Lualaba, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, du Tanganyika et du Haut-Lomami.

Le Programme a notamment accompagné les processus des cahiers des charges en renforçant le pouvoir de négociation des communautés du Secteur Bukanda dans le Haut-Katanga, de la chefferie de Luhwindja au Sud-Kivu, de la chefferie des Bahunde au Nord-Kivu et celles des Communes Annexe, Ruashi, Kampemba à Lubumbashi pour mieux mener le processus de négociation avec les entreprises minières.

Le Programme JCE conseille également les autorités provinciales et locales ainsi que les services techniques dans l'accomplissement de leurs missions d'examen, d'approbation et de contrôle de l'exécution des projets des cahiers des charges. Le Programme a contribué à la mise en place des Commissions Permanentes d'Instruction des cahiers des charges dans les Provinces du Haut-





Katanga, du Haut-Lomami et du Tanganyika et à la mise en place de dix CLS. Il a également apporté l'appui technique au suivi de l'exécution de certains cahiers des charges dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba.

Afin de permettre aux parties prenantes de mener à bien les processus de négociation, d'approbation, d'exécution et de contrôle des cahiers des charges dans le pays, le Programme JCE a développé en 2022 le [Guide Pratique](#) qui fournit des conseils et orientations sur chaque phase et étape du processus de cahier des charges.

En outre, le Centre Carter a facilité en 2023 le processus d'élaboration des projets d'arrêtés provinciaux portant statut, organisation et fonctionnement des CLD dans les Provinces du Lualaba et Haut-Katanga pour contribuer à la structuration locale des communautés et au renforcement de leur pouvoir de négociation des cahiers des charges.

Ces projets d'arrêtés ont été approuvés par les parties prenantes de ces deux provinces et n'attendent que la signature de ces deux Gouverneurs pour entrer en vigueur.

