

# République Démocratique du Congo

## Coordination des Actions de Plaidoyer de la Société Civile pour la Gouvernance des Ressources Naturelles

### **Note technique sur l'objet de la Dotation pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier**

#### **1. Contexte de l'institution de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.**

Après 10 ans d'application du Code Minier de 2002 et ses mesures d'application, le gouvernement congolais avait lancé en Janvier 2012 le processus de révision de cette législation en mettant en place la Commission gouvernementale de révision du Code Minier. L'un des aspects positifs de ce processus de réforme était la participation effective de toutes parties prenantes (Fonctionnaires de l'Etat, entreprises minières autorités coutumières et organisations de la société civile) tant à la phase de formulation des propositions d'amendement au Code minier qu'à celle d'élaboration de ses mesures d'application.

Parmi les raisons ayant justifié la révision du Code Minier de 2002, il y a notamment les faibles dispositions en matière de revenus dus à l'Etat, de transparence et surtout l'insuffisance des dispositions susceptibles de soutenir le développement communautaire des communautés locales affectées<sup>1</sup>.

Les questions de développement communautaire dans les zones minières figuraient au centre des principales préoccupations de la société civile qui, à travers plusieurs études et recherches, avait précédemment documenté la pauvreté galopante des communautés affectées par les activités minières industrielles.

Parmi les propositions d'amendement formulées par la société civile pour corriger le déséquilibre et le contraste entre la pauvreté dans les zones minières et les gros revenus générés par l'exploitation minière industrielle, il y avait notamment la constitution d'un fonds<sup>2</sup> par chaque entreprise minière qui devait être affecté exclusivement au financement des projets de développement communautaire dans chaque zone minière en faveur des communautés locales. Cette proposition s'est inspirée du fonds de développement communautaire constitué dans le cadre du Projet Tenke Fungurume Mining<sup>3</sup> dans la Province du Lualaba qui, jadis, était régi par le régime conventionnel.

Les débats et discussions entre les parties prenantes sur cette proposition d'amendement avait abouti à un consensus visant d'imposer l'obligation à chaque entreprise minière de constituer une dotation de 0,3% de son chiffre d'affaires annuel pour contribution aux projets de développement communautaire dans la zone où se réalise le projet minier.

Ce consensus a été fidèlement repris dans la Loi n° Loi n°018/001 du 09 Mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 Juillet 2002 portant Code Minier à travers **ses articles 258**

<sup>1</sup> Lire à cet effet l'exposé des motifs de la Loi n°018/001 du 09 Mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 Juillet 2002 portant Code Minier.

<sup>2</sup> Lire la Brochure de la Société Civile portant sur **Propositions d'amendement au code Minier** disponible sur <http://congominer.org/reports/1247-propositions-d-amandements-de-la-societe-civile-au-projet-de-revision-du-code-minier>  
La dernière version revue de ces propositions d'amendement a été produite en Janvier 2018.

<sup>3</sup> Article 21 de l'ancienne Convention Minière de 2005 du Projet Tenke Fungurume Mining (TFM).

**bis et 285 octies** qui ont institué et rendu obligatoire la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.

## **2. Nature juridique de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.**

L'une des innovations majeures du Code Minier révisé est d'avoir instauré un régime contraignant de contribution de chaque entreprise minière au développement communautaire dans la zone de son intervention. La constitution de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire fait partie des obligations imposées aux entreprises minières en vue de s'acquitter de leur **responsabilité sociétale prévue au Titre XI chapitre IV du Code Minier révisé**.

A l'instar de bien d'autres provisions<sup>4</sup> prévues dans le code minier, la dotation pour contribution pour contribution aux projets de développement communautaire n'est pas une recette à caractère public. Elle est un mécanisme de partage direct des revenus générés par le secteur minier entre le gouvernement et les communautés qui subissent les impacts directs de l'exploitation minière industrielle. Elle est un dispositif de réalisation du développement local directement consenti par l'Etat aux communautés affectées sans passer les institutions publiques (article 258 bis du Code Minier révisé).

Contrairement aux recettes à caractère public (impôts, taxes, droits et redevances...) prévues par le Code Minier révisé qui sont encadrées et collectées par les régies financières et d'autres agences publiques notamment la DGRAD, la DGI, la DGDA, les Directions Provinciales des Recettes, le Code Minier a prévu un mécanisme communautaire pour la gestion de cette dotation. Comme on le verra plus tard, les membres devant constituer ce mécanisme sont des particuliers et des représentants des personnes morales de Droit privé.

## **3. Objet et modalités de gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.**

### 3.1 De l'objet et de la destination des fonds issus de la dotation.

L'objet de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire consiste à **financer exclusivement les projets de développement durable dans la zone d'intervention du projet minier**.

**L'article 258 bis** du Code Minier révisé dispose que « *Le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente est tenu de constituer, en franchise de l'impôt sur les bénéfices et profits, une dotation **pour contribution aux projets de développement communautaire** dont le montant minimal est égal à 0,3 % du chiffre d'affaires de l'exercice au cours duquel elle est constituée,...* ».

La lecture combinée des dispositions de cet article et du Titre XI chapitre IV du Code Minier révisé relatif à la responsabilité sociétale des entreprises minières indique clairement que l'objet de cette dotation porte exclusivement sur **le financement des projets de développement durable dans le milieu où le projet minier réalise ses activités minières**.

Tous les fonds issus de cette dotation doivent donc être affectés à la réalisation des projets et infrastructures de base de développement communautaire. Le Code Minier révisé n'a prévu aucune autre destination des fonds découlant de cette dotation.

---

<sup>4</sup> Le Code minier tel que révisé prévoit notamment la provision pour restitution du site (article 257 du Code Minier révisé), la provision pour réhabilitation du site (article 258 du Code Minier révisé) qui sont gérés par chaque entreprise minière.

L'affectation de ces fonds à tout autre activité constituera une pratique de détournement de l'objet de cette dotation.

### *3.2 Des mécanismes de gestion de la gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.*

Le Code Minier révisé a prévu la gestion collégiale et communautaire de cette dotation, gestion à être assurée par les représentants du titulaire de droit minier et ceux des communautés locales à travers une entité localisée autour du projet minier.

A ce sujet, **l'article 285 Octies** du Code Minier révisé dispose que « *Conformément au principe de la transparence dans l'industrie minière prescrit par la présente loi, une dotation minimal de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire prévu par l'article 258 bis du présent Code est mise à disposition et gérée par une entité juridique comprenant **les représentants du titulaire et des communautés locales environnantes directement concernées par le projet...*** ».

L'alinéa 2 du même article ajoute que le Règlement Minier que « *Le Règlement minier détermine la nature juridique de l'entité chargée de la gestion de la dotation, le nombre de membres de chaque composante ainsi que les modalités de leur collaboration et **de contrôle par les ministères en charge des mines et des affaires sociales.***

Etant donné que les membres devant constituer l'entité chargée de gérer cette dotation sont exclusivement des particuliers (représentants des communautés locales) et des représentants de l'entreprise minière (personne morale de Droit privé) l'entité en question ne peut être qu'être une Association Sans but Lucratif (Asbl). C'est pour cette raison que le Fonds de développement communautaire de TFM a le statut d'une Asbl.

Mais contre toute attente, le Règlement Minier révisé censé déterminer la nature juridique de cette et les modalités de gestion de cette dotation a prévu des dispositions contradictoires vis-à-vis des deux dispositions légales mentionnées ci-dessus et du **rôle contrôle** de la gestion de cette dotation dévolue aux institutions de l'Etat par le même Code Minier révisé.

En effet, **l'Article 414 sexies** du Règlement Minier révisé dispose que « *La dotation pour la contribution aux projets de Développement Communautaire s'élevant à 0,3% du chiffre d'affaire de l'exercice au cours duquel elle est constituée, est gérée par un Organisme Spécialisé, doté de la personnalité juridique, composé de douze membres :*

- Deux représentants des communautés locales ;
- **Deux représentants des organisations communautaires de base ;**
- Deux représentants du titulaire du droit minier ;
- **Deux représentants de l'autorité administrative locale ;**
- **Deux représentants du Fonds National de Promotion et Service Social ;**
- **Deux représentants de la Direction de Protection de l'Environnement Minier.**

Et **l'article 414 septies** du même Règlement Minier ajoute que « *Les attributions et procédures de fonctionnement de l'Organisme Spécialisé sont déterminées dans un manuel des procédures approuvé par Arrêté Interministériel des Ministres ayant les Mines et les Affaires Sociales dans leurs attributions. La passation des marchés pour l'exécution des projets de développement communautaire se fait par appels d'offres publiques* ».

Comme on peut le voir le Règlement Minier ajoute 4 nouvelles composantes (ci-dessus mises en gras) pour faire partie de la composition des membres de l'entité chargée de la gestion de cette dotation, cela en contradiction avec les dispositions de l'article 285 Octies du Code Minier révisé qui n'en a prévu que deux !

Le Règlement Minier mentionne trois institutions publiques alors que suivant l'esprit et la lettre du Code Minier révisé la gestion de cette dotation doit être **communautaire et assurée uniquement par les représentants du titulaire de droit minier et ceux des communautés locales** comme déjà démontré précédemment.

Deux des trois institutions publiques ajoutées à savoir le Fonds National de Promotion et Service Social et la Direction de Protection de l'Environnement Minier sont également chargées **du contrôle et de la surveillance du respect par les entreprises minières de leurs obligations découlant de la responsabilité sociétale** suivant les dispositions des articles **288 bis du Code Minier révisé et 11 du même Règlement Minier**.

En intégrant irrégulièrement les représentants du Fonds National de Promotion et Service Social et de la Direction de Protection de l'Environnement Minier au sein de l'entité chargée de gérer la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire, le Règlement Minier révisé est allé à l'encontre des dispositions du Code Minier révisé ayant institué cette dotation. Le Règlement Minier a placé ces deux institutions publiques dans la situation de **conflit d'intérêt et de juge et partie** dans la gestion et le contrôle de l'entité chargée de gérer la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.

Cette irrégularité découle du Décret du Premier Ministre n°18/024 d u 08 juin 2018 modifiant et complétant le règlement minier. La réunion du Conseil des Ministres tenue en date du 05 Juin 2018 et ayant adopté ce Décret avait malheureusement rejeté les conclusions et résolutions pertinentes adoptées par la Commission tripartite (gouvernement, secteur privé et société civile) mise en place en mars 2018 par le Ministre des Mines pour réviser le Règlement minier et l'adapter au Code minier révisé.<sup>5</sup>

En effet, la Commission chargée de la révision du Règlement Minier avait proposé que la gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire soit assurée par une **Association Sans But Lucratif** (Asbl) en conformité avec l'esprit et la lettre du Code Minier révisé et du modèle TFM ayant inspiré l'institution de cette dotation<sup>6</sup>

Pour corriger cette irrégularité commise dans le Règlement Minier (texte réglementaire au Code Minier révisé), trois solutions alternatives sont envisageables à savoir :

- 1) Réviser le Règlement Minier afin de sortir le Fonds National de Promotion et Service Social et la Direction de Protection de l'Environnement Minier de l'entité chargée de gérer la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire ;
- 2) S'en tenir à l'esprit et à la lettre des dispositions du Code Minier révisé en n'incluant pas les deux institutions publiques dans les structures de l'entité chargée de gérer la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.
- 3) Placer les représentants de ces deux institutions publiques dans les organes de contrôle de chaque entité chargée de gérer cette dotation, notamment le Conseil d'Administration.

<sup>5</sup> Suivant la lettre n° lettre n°291/MIN/AFF.SOC/2019 du 16 Août 2019 de Madame la Ministre des Affaires Sociales, la réunion du Conseil des Ministres du 05 Juin 2018 ayant adopté le Décret portant révision du Règlement Minier avait rejeté la proposition de confier la gestion de cette dotation à une Asbl alors que cette proposition était conforme au Code Minier révisé.

<sup>6</sup> Lire les conclusions et résolutions de la Sous-Commission IV (Responsabilité Sociétale) de la Commission chargée de la révision du Règlement Minier, Directive sur la gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire, Ministère des Mines, Mai 2018

Nous pensons que la première alternative consistant à réviser le Règlement Minier afin de conserver la gestion communautaire et rester dans l'esprit et la lettre du Code Minier révisé est la solution idéale.

Toutefois, en attendant la révision du Règlement Minier, la troisième option apparaît comme la solution intermédiaire qui consiste à mettre les représentants du FNPSS et de la DEPM dans le Conseil d'Administration de chaque entité locale chargée de gérer cette dotation.

#### **4. Conclusion**

Il ressort de cette analyse et des motivations ayant conduit à la révision de la législation minière de 2002 que la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire a été instituée uniquement pour lutter contre l'extrême pauvreté dans laquelle se trouvent les populations directement affectées par les projets miniers industriels qui pourtant génèrent d'énormes revenus en faveur des exploitants miniers. Cette dotation constitue l'un des outils de partage direct des revenus du secteur minier entre l'Etat et les communautés en vue d'inverser la courbe de la malédiction des ressources naturelles.

Au regard du caractère communautaire et non public de cette dotation, l'entité chargée de la gestion ne peut en aucun être une institution publique.

Les fonds issus de cette dotation ne peuvent être affectés à des fins autres que le financement des projets de développement durable et infrastructures communautaires dans le milieu où se réalisent les activités minières.

#### ***Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :***

Georges Bokundu : +243817070127,  
[GeorgesM@sarwatch.org](mailto:GeorgesM@sarwatch.org)

Fabien Mayani : +243812711379,  
[Fabien.Mayani@cordaid.org](mailto:Fabien.Mayani@cordaid.org)

Jean Pierre Okenda +243829781977,  
[jpokenda@resourcegovernance.org](mailto:jpokenda@resourcegovernance.org)

Emmanuel Umpula : +243818577577,  
[emmanuelumpula@afrewatch.org](mailto:emmanuelumpula@afrewatch.org)