



global witness

**LE SECTEUR MINIER CONGOLAIS
À LA CROISÉE DES CHEMINS**

**Le manque de transparence risque de nuire
à l'examen des contrats miniers**

**Un briefing de Global Witness
1 octobre 2007**

1. Résumé.....	2
2. Contexte.....	3
3. La Commission.....	5
4. Termes de référence.....	6
5. Les contrats.....	8
6. Calendrier : la rigueur sacrifiée au profit d'une exécution rapide.....	10
7. La question de l'indépendance.....	12
8. Expertise et conseils extérieurs.....	14
9. Les observateurs.....	17
10. Le rôle de la société civile.....	18
11. Conclusion.....	19
12. Recommandations.....	20
À l'attention du gouvernement de la RDC.....	20
À l'attention des gouvernements bailleurs de fonds et des institutions financières internationales.....	21

LE SECTEUR MINIER CONGOLAIS À LA CROISÉE DES CHEMINS

Le manque de transparence risque de nuire à l'examen des contrats miniers

1. Résumé

En avril 2007, le ministre des Mines de la République démocratique du Congo (RDC) annonçait la création d'une commission gouvernementale chargée de passer en revue les contrats miniers signés entre les entreprises privées et l'État ou les entreprises publiques. La Commission, qui a commencé à se réunir en juin 2007, doit remettre son rapport au ministre au mois d'octobre 2007. Global Witness publie le présent rapport dans le but d'aider le ministre à élaborer sa réponse et d'établir les paramètres d'un examen complet, indépendant et objectif des contrats miniers en RDC, qui soit conforme aux meilleures pratiques internationales.

Dans un communiqué de presse publié en mai 2007, Global Witness relevait avec satisfaction la décision de passer en revue les contrats miniers. Ce communiqué demandait au gouvernement de veiller à ce que tout le processus se déroule de manière transparente, indépendante et en s'appuyant sur une large consultation publique, et soulignait le fait que le respect de ces principes serait déterminant pour la crédibilité de l'examen. Global Witness y énumérait plusieurs recommandations quant aux exigences minimales à respecter dans le cadre de l'examen.¹

Le présent document fait le point sur l'examen des contrats mené actuellement par le gouvernement, met en exergue plusieurs préoccupations suscitées par le processus et présente au gouvernement congolais des recommandations plus détaillées. Ces préoccupations et recommandations ont trait au processus de l'examen et non au contenu de contrats spécifiques.²

¹ Voir le communiqué de presse de Global Witness intitulé « Le gouvernement congolais doit assurer la transparence et l'indépendance dans l'examen des contrats miniers », 17 mai 2007.

² Comme cela est précisé dans le présent document, plusieurs autres organisations commentent et participent elles-mêmes à l'analyse des contrats. Certaines ont déjà publié leurs conclusions quant à des contrats spécifiques. Voir par exemple Rights and Accountability in Development (RAID), « Key mining contracts in Katanga: the economic argument for renegotiation », avril 2007, qui analyse le contrat de Kamoto de Katanga Mining Ltd. Plus récemment, plusieurs organisations congolaises, sous l'égide du Forum de la société civile, ont publié leurs observations et recommandations relatives à 12 contrats (voir Sections 8 et 10).

Sur la base des informations réunies à ce jour, notamment lors d'une visite effectuée à Kinshasa en août 2007, les préoccupations de Global Witness émanent du fait que l'examen comporte plusieurs faiblesses importantes, en particulier :

- ◆ un manque de transparence et de clarté, qui affecte pratiquement chaque aspect de l'examen ;
- ◆ de très fortes pressions exercées sur la Commission pour qu'elle termine son examen dans des délais irréalistes – remettant ainsi en cause sa méthodologie et la qualité de ses résultats ;
- ◆ une insuffisance de garde-fous destinés à protéger l'indépendance de la Commission et de ses travaux ;
- ◆ une faible participation de la société civile.

Faute de s'atteler à ces problèmes dans les plus brefs délais, l'intégrité et le résultat du processus risquent d'être entièrement compromis. L'examen des contrats miniers constitue une opportunité unique de rétablir le respect de la loi et de la justice et de restaurer la confiance dans l'un des secteurs les plus importants de la RDC. Il pourrait par ailleurs représenter un tournant pour le pays dans son ensemble et permettre de regagner la confiance de la société civile, des opérateurs économiques, des investisseurs et des bailleurs de fonds. Mais si le processus est exécuté avec une trop grande précipitation et perçu comme manquant d'objectivité, il sera considéré comme contribuant à maintenir le statu quo. Non seulement les efforts de la Commission n'auraient servi à rien, mais la désillusion qui serait ainsi infligée à la population pourrait entraîner des tensions et une instabilité accrues dans les zones minières.

2. Contexte

L'initiative consistant à passer en revue les contrats miniers en RDC se déroule dans un contexte de grave corruption, de mauvaise gestion et d'exploitation illégale des ressources naturelles du pays, des phénomènes qui se manifestent depuis plusieurs décennies. La grande richesse minérale de la RDC se compose de diamants, d'or, de cuivre, de cobalt, de coltan et de cassitérite – autant de matériaux qui sont à l'origine d'un enrichissement illégal et qui n'ont apporté qu'une contribution faible, voire inexistante, au développement du pays. Ces dix dernières années, en particulier, de nombreux accords d'exploitation minière lucratifs ont été signés à l'issue de transactions opaques entre des dirigeants politiques non élus et ne faisant l'objet d'aucun contrôle et des compagnies minières et d'autres exploitants économiques. On ne dispose que de peu d'informations sur les circonstances qui entourent la signature de ces contrats, les montants versés, et les bénéficiaires de ces paiements. Il en résulte que des profits considérables ont quitté le pays pour enrichir des dirigeants et des hommes d'affaires corrompus, tandis que la population congolaise continue de vivre dans une extrême pauvreté.

Le violent conflit armé qui a éclaté en RDC en 1996 pour durer plus de dix ans a engendré un climat chaotique et confus favorable à la prolifération de pratiques illégales et incontrôlables. Cette période a été caractérisée par un autre phénomène tragique, à savoir l'achat d'armes avec les bénéfices issus de l'exploitation minière, ce dans le but de soutenir une guerre qui, d'après les estimations, aurait fait plusieurs millions de morts. De nombreux groupes armés congolais et étrangers ainsi que l'armée congolaise et les

armées de pays voisins se sont disputé les zones minières, notamment dans l'est du pays, avec des conséquences catastrophiques pour la population civile.³

De nombreux gros contrats d'exploitation minière, surtout ceux qui ont été conclus dans la province minière du Katanga, riche en cuivre et en cobalt, ont été signés pendant les trois années de transition (2003-2006) alors que la RDC se préparait à des élections nationales. Même les contrats susceptibles d'avoir été signés en toute légalité pendant cette période éveillent les soupçons de la population congolaise, non seulement en raison du manque d'informations disponibles sur les circonstances de leur signature, mais également parce que nombre d'entre eux lui paraissent déséquilibrés : les bénéfices dégagés par certains des plus importants contrats portant sur l'exploitation du cuivre, en particulier, sont répartis de manière disproportionnée, conférant aux compagnies multinationales une importante part des profits et lésant ainsi l'État congolais.⁴

L'exploitation et l'utilisation abusive du secteur minier en RDC ont été largement documentées par plusieurs organisations et entités, dont le Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres richesses de la RDC, son successeur, le Groupe d'Experts, des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, et la commission Lutundula, une commission parlementaire congolaise chargée d'enquêter sur les contrats économiques et financiers signés pendant la guerre.⁵ C'est en partie grâce aux rapports de ces organisations qu'il est désormais largement reconnu, tant dans les milieux congolais qu'internationaux, que le secteur minier de la RDC est marqué par de forts niveaux de fraude, de corruption et de faux-fuyants, ainsi que par un mépris pour le droit de la population congolaise à bénéficier de la richesse naturelle de son pays.⁶ Pourtant, malgré la condamnation publique de ces pratiques, le gouvernement de Kinshasa n'a pris que peu de mesures concrètes pour introduire des réformes vigoureuses dans le secteur minier ou pour mettre un terme à l'impunité qui protège les individus responsables de l'exploitation illégale des ressources du pays.⁷

C'est dans ce contexte, et en réaction aux fortes pressions exercées par la société civile nationale et internationale, que le nouveau gouvernement congolais, constitué à l'issue des élections du mois de décembre 2006, a annoncé qu'il procéderait à un examen des contrats miniers en 2007. La décision de lancer cet examen était une initiative positive.

³ Ce phénomène lié à l'exploitation de la cassitérite dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, à l'est du pays, est documenté dans le rapport de Global Witness intitulé « La paix sous tension: dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'Est de la RDC », juin 2005. Les liens entre l'exploitation aurifère et de graves atteintes aux droits de l'homme dans le district d'Ituri, dans le nord-est du pays, sont documentés dans le rapport de Human Rights Watch « Le fléau de l'or », 2005.

⁴ Voir le rapport de Global Witness intitulé « Une corruption profonde : Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, Chapitre VI.

⁵ Pour tout renseignement complémentaire sur la commission Lutundula, voir le rapport de Global Witness intitulé « Une corruption profonde : Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, Chapitre VI, 3.

⁶ L'article 58 de la constitution congolaise stipule : « Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement. »

⁷ Pour avoir une vue d'ensemble des problèmes qui touchent au secteur des mines et d'autres ressources naturelles de la RDC, ainsi que des recommandations propices à un changement, voir Global Witness « Programme de réformes dans le secteur des ressources naturelles de la République démocratique du Congo », mars 2007. En 2007, certaines autorités provinciales ont consenti des efforts pour limiter les abus dans le secteur des ressources naturelles, mais n'ont pas toujours bénéficié du soutien des autorités de la capitale Kinshasa.

Cependant, l'enthousiasme suscité par cette démarche, tant en RDC qu'ailleurs, a été ému pour les deux raisons suivantes : des craintes que, d'une part, le processus ne soit lui-même sujet aux mêmes phénomènes de corruption et de favoritisme que ceux-là mêmes qui avaient altéré la signature des contrats⁸, et que, d'autre part, l'examen puisse être un exercice purement symbolique destiné à apaiser la critique. Le gouvernement doit maintenant relever un véritable défi, à savoir démontrer à ses détracteurs qu'ils se trompent et regagner la confiance de la population congolaise, ainsi que celle de partenaires internationaux importants.

3. La Commission

La Commission chargée de passer en revue les contrats a été mise en place le 20 avril 2007. L'annonce officielle de sa création par le ministre des Mines Martin Kabwelulu fait partie des rares documents officiels consacrés à cette question qui soient largement disponibles.⁹ L'arrêté ministériel indique dans les grandes lignes les deux principales missions de la Commission, à savoir :

- Examiner les contrats de partenariat conclus par l'Etat et/ou les entreprises publiques ou d'économie mixte avec des investisseurs privés dans le secteur minier et leur impact sur le redressement desdites entreprises et le développement national.
- Proposer, s'il échet, des modalités de leur révision en vue de corriger ainsi les déséquilibres constatés et les vices y attachés.¹⁰

L'arrêté, qui ne fait que deux pages, ne précise pas les termes de référence de la Commission, ni quels aspects des contrats seront examinés, et selon quels critères.

La Commission se compose uniquement de membres du gouvernement et de fonctionnaires, dont des représentants de la Présidence, du bureau du Premier ministre, du ministère des Mines, du ministère des Finances et de différents autres ministères. Elle est placée sous l'autorité du ministre des Mines et est présidée par son directeur de Cabinet.

En ce qui concerne son travail au quotidien, la structure de la Commission repose sur une plénière (composée du président de la Commission et de 28 membres) et trois sous-commissions, qui se partagent les contrats à examiner. Le travail comporte trois phases. Tout d'abord, chaque sous-commission se réunit pour étudier les contrats qui lui ont été attribués ; elle convoque les individus pertinents pour les interroger (y compris des autorités gouvernementales, des représentants et des membres des conseils d'administration des sociétés dont les contrats font l'objet de l'examen) et peut effectuer des visites sur le terrain. Ensuite, selon les informations qu'elles ont pu réunir, les sous-commissions analysent les contrats et rédigent un rapport qu'elles soumettent en réunion

⁸ Ces craintes reposent en partie sur le fait que le gouvernement formé après les élections de 2006 se compose de plusieurs membres du gouvernement de transition (en particulier du Président Joseph Kabila lui-même), ainsi que d'autres personnalités influentes lors des négociations de contrats miniers ou qui ont profité de ces contrats pendant la période de transition et qui, depuis les élections, conservent un rôle extrêmement influent dans le paysage politique et économique.

⁹ Arrêté ministériel n° 2745/Cab.Min/Mines/01/du 20/04/2007 portant mise sur pied de la commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers.

¹⁰ Arrêté ministériel n° 2745, articles 1 et 2.

plénière. Enfin, la plénière est chargée d'adopter les rapports, puis de soumettre un rapport global au ministre des Mines.¹¹

4. Termes de référence

La Commission a adopté ses termes de référence à peu près en même temps qu'elle a commencé ses travaux en juin 2007. Bien que ces termes de référence ne soient pas confidentiels, ils n'ont pas été rendus publics. Deux mois après le début des travaux de la Commission, ces termes de référence n'étaient toujours pas disponibles publiquement, et même les organisations jouant le rôle officiel d'observateurs n'en avaient pas reçu un exemplaire.¹² Global Witness, après avoir demandé au ministère des Mines de lui faire parvenir un exemplaire de ces termes de référence en août 2007, en a reçu une version préliminaire sous forme de projet (la version finale étant apparemment pratiquement identique, selon un membre du ministère).

Le projet des termes de référence commence par décrire la méthodologie à suivre pour l'examen des contrats, structurée en trois phases :

- Collecte d'information et de documents y compris les contrats miniers et conventions minières, les procès-verbaux des réunions des conseils d'administration et des comités de gestion, les informations sur la valeur des gisements et des infrastructures, les études de faisabilité, les programmes de recherche et de production, et la clause sociale (cahier des charges).
- Définition des termes de référence qui porteront entre autres sur la nature juridique et l'état d'avancement des contrats, leur validité par rapport à la loi, les conditions de signature des contrats, l'équilibre des rapports financiers entre parties (y compris une évaluation du capital social, des intérêts et d'autres avantages), les engagements des parties, une évaluation des programmes de recherche et de production et une vérification de la conformité des opérations aux dispositions légales et contractuelles.
- Examen proprement dit des contrats suivi au besoin d'une réquisition d'information et d'une descente sur terrain.

Le document énumère ensuite cinq « points saillants à revisiter » :

1. Répartition du capital social dans les sociétés de joint-venture.
2. Clé de répartition des revenus tirés de ces sociétés de joint-venture.
3. Respect de la clause sociale.
4. Neutralisation des organes statutaires de gestion de la société de joint-venture au profit de la société opératrice, filiale du partenaire majoritaire.
5. Clause de confidentialité au regard des principes de l'ITIE.¹³

¹¹ La structure et les fonctions des différents éléments de la Commission sont stipulées dans son règlement intérieur.

¹² Entretiens menés par Global Witness à Kinshasa, août 2007, et communications téléphoniques et par courrier électronique avec des sources en RDC et à l'extérieur du pays, juillet et août 2007.

¹³ L'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) est un mécanisme international et volontaire dont l'objectif est d'encourager la transparence dans les industries extractives à travers la publication et la vérification intégrales des paiements versés par les entreprises au gouvernement et des recettes de l'État générées par les industries extractives. L'ITIE réunit des gouvernements, des entreprises et des représentants de la société civile. La RDC a officiellement adhéré à l'ITIE en 2005.

Aspects ayant trait aux droits de l'homme et aux questions sociales et environnementales

Bien que la « clause sociale » soit l'un des cinq points saillants soulignés par les termes de référence, aucune précision n'est donnée sur la façon dont cet aspect doit être analysé ou évalué. La clause sociale semble se limiter au respect du cahier des charges des entreprises « en rapport avec le plan de développement durable visant à améliorer le bien-être économique, culturel et social des populations locales affectées par le projet minier ». ¹⁴ Aucune mention n'est faite, dans les termes de référence, des aspects plus larges des opérations minières liés aux droits de l'homme et à l'environnement, qui ne figurent pas forcément dans les cahiers des charges.

Cependant, une autre note de deux pages, ni datée ni signée, intitulée « Ce que la Commission devrait rechercher dans les contrats », accorde bien plus d'importance à l'impact des contrats miniers sur la population. Le contenu de cette note, remise à Global Witness par un membre du secrétariat de la Commission au ministère des Mines en août 2007 avec le projet des termes de référence et d'autres documents, semble avoir été extrait en grande partie d'un document intitulé « *Guidelines for the revision of mining contracts in the DRC* » (Conseils pour la révision des contrats miniers en RDC), publié par Southern Africa Resource Watch (SARW). ¹⁵ La note ne fait pas partie des termes de référence officiels de la Commission, mais il semblerait que la Commission l'utilise peut-être, ainsi que d'autres ressources, dans le cadre de l'examen des contrats.

Au moins trois des quinze points couverts par cette note consistent à demander à la Commission d'évaluer dans les contrats les aspects humains, sociaux, environnementaux et liés au respect des droits de l'homme. Par exemple, on peut lire au point 6 que les contrats doivent engendrer un réel sentiment de participation des Congolais à la gestion et à l'appropriation des ressources par le biais de partenariats, du partage du capital et de la gestion des entreprises. Ce point évoque la création d'emplois et le fait que le processus d'octroi de licences d'exploitation devrait tenir compte du consentement des communautés locales. « En d'autres termes, l'Etat doit imposer, de manière raisonnable, une obligation sociale sur les structures d'exploitation et sur les permis d'extraction, et doit en faire un acte d'engagement requis pour l'octroi et le renouvellement de l'exploitation et du permis d'extraction. » Le point 9 demande à la Commission de « relever la nature des contrats en termes des ressources humaines, de responsabilité sociale des communautés et de respect des droits humains », y compris « la santé et la sécurité dans les mines, les conditions de vie et de logement des travailleurs, les infrastructures communautaires dans les zones environnantes des mines, les relations industrielles, les conditions d'emploi et les droits de terres, spécialement les compensations et les bénéfices qui reviendront au peuple. » Il demande à la Commission d'évaluer l'impact des contrats sur l'égalité sociale, la pauvreté et la création d'emplois. Par ailleurs, le point 11 demande à la Commission de proposer au gouvernement « l'adoption des normes et des procédures d'établissement qui assureront le fait que les opérations de compagnies minières ne devront pas [...] contribuer aux abus des droits humains et à la dégradation de l'environnement. »

¹⁴ Projet des termes de référence, partie I, 1.

¹⁵ Southern Africa Resource Watch, « Guidelines for the revision of mining contracts in the DRC: the question for justice, fairness, transparency and accountability », juin 2007. SARW est un projet de l'Open Society for Southern Africa (OSISA).

Global Witness relève avec satisfaction le fait que la Commission prend en considération ces recommandations, ainsi que d'autres contenues dans le document de SARW, mais regrette que ces points ne soient pas formulés de manière aussi détaillée dans les termes de référence officiels de la Commission. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ignore le niveau de détail avec lequel ces aspects sont évalués par la Commission. S'appuyant sur les propos de certaines sources à Kinshasa participant à l'examen ou suivant de près le processus, Global Witness a l'impression que, dans la pratique, la priorité a été accordée aux aspects financiers des contrats, et que l'« impact humain » n'occupe qu'une place secondaire.¹⁶ Négliger cet aspect pourrait exacerber le sentiment de marginalisation des populations locales des zones minières, ce qui pourrait par la suite engendrer des tensions supplémentaires et une instabilité potentielle.

La note basée sur les recommandations de SARW va même plus loin que les termes de référence officiels de la Commission à d'autres égards. Par exemple, il y est précisé que la Commission devrait insister pour que toutes les sociétés minières soient approuvées par l'ITIE, selon laquelle les entreprises et le gouvernement sont tenus de publier les paiements qu'ils effectuent et les revenus qu'ils perçoivent.¹⁷ Cependant, l'une des recommandations clés de SARW – que la Commission devrait révoquer les clauses de confidentialité dans tous les contrats miniers – a été omise de la version remise à Global Witness par le gouvernement.

5. Les contrats

La question des contrats examinés par la Commission, la façon dont ces contrats ont été choisis et la manière dont leur ordre prioritaire a ensuite été établi appellent des réponses vagues et obscures.

En avril 2007, une liste de 60 contrats a été dressée par le directeur de Cabinet du ministre des Mines.¹⁸ Dans un premier temps, on aurait pu croire qu'il s'agissait d'une liste exhaustive des contrats que la Commission examinerait. Cependant, le document répertoriant les 60 contrats se contente de préciser qu'il s'agit là des contrats qui ont été soumis au Cabinet du ministre des Mines. En réalité, cette liste n'est ni définitive, ni exhaustive. Le directeur de Cabinet a déclaré à Global Witness que le mandat de la Commission n'était pas lié à cette liste et que la Commission pouvait être amenée à étudier des contrats ne figurant pas sur la liste, ce qui était effectivement le cas. Il a également affirmé qu'étant donné le calendrier serré de l'examen (voir Section 6 ci-dessous), certains contrats étaient étudiés en priorité et que la Commission commençait par « les plus gros ». Il n'a pas précisé s'il entendait par là les contrats les plus importants en termes financiers ou ceux qui affichaient les problèmes ou insuffisances les plus

¹⁶ Entretiens menés par Global Witness, Kinshasa, août 2007.

¹⁷ Bien que la RDC ait adhéré à l'ITIE en 2005, sa mise en œuvre a été gravement gênée par plusieurs facteurs, notamment par le fait que le gouvernement ait tenté à plusieurs reprises de s'ingérer dans le processus en imposant la présence de représentants aux comités nationaux de l'ITIE et en adoptant des règlements sans consultation. Voir « Mémo des organisations de la société civile et des industries extractives, membres du comité technique de l'ITIE/DRC », adressé au ministre du Plan, Kinshasa, 4 septembre 2007, et le rapport de la coalition Publiez ce que vous Payez en RDC, « L'Initiative de transparence des revenus des industries extractives en République démocratique du Congo : État des lieux », juillet 2007.

¹⁸ Liste des contrats de partenariat des entreprises minières, 14 avril 2007.

importants.¹⁹ Une autre source a signalé qu'une trentaine de contrats avaient été qualifiés de prioritaires étant donné l'importance des gisements minéraux et de leurs poids économique ; d'autres avaient également été ajoutés à la liste, mais les critères de sélection de ceux-ci n'étaient pas connus.²⁰

Global Witness et de nombreuses autres organisations ont demandé au gouvernement de publier les contrats en cours d'examen, ce afin de démontrer la transparence de sa démarche et de permettre aux membres du public d'émettre des commentaires. À ce jour, le gouvernement n'a pas été disposé à donner suite à cette requête, invoquant plusieurs prétextes allant du coût des photocopies à la nécessité de respecter les clauses de confidentialité, sans pour autant spécifier lesquelles.²¹ La question de la confidentialité a été avancée à plusieurs reprises pour justifier la non-publication des contrats ; dans d'autres pays également, les gouvernements et les entreprises ont tendance à se servir de cet argument comme d'une excuse pour résister à la publication de contrats, de paiements et d'autres informations, entravant ainsi les efforts destinés à améliorer la transparence.²² On constate une contradiction flagrante entre, d'une part, cette position et, d'autre part, l'engagement officiel de pays tels que la RDC à l'égard du principe de la transparence placé au cœur de l'ITIE. En effet, dans les termes de référence de la Commission, l'un des cinq points saillants à étudier est la « clause de confidentialité au regard des principes de l'ITIE ».

Bien que le gouvernement n'ait pas été disposé à publier les contrats miniers faisant l'objet d'un examen, il a convenu de les tenir à disposition sur demande, ou du moins certains d'entre eux. Global Witness a adressé une telle demande en août 2007 et a reçu quelques jours plus tard une série de contrats (il est difficile de savoir quelle proportion représente cette série de contrats par rapport à la totalité des contrats examinés, et comment ces contrats ont été choisis). Le gouvernement semble être pris entre deux positions conflictuelles : d'un côté, il fait preuve d'une volonté superficielle de coopérer avec certaines organisations actives dans le secteur des ressources naturelles et accepte que plusieurs séries de contrats soient désormais en circulation. De l'autre, il refuse de prendre l'initiative de publier les contrats à titre officiel. Lors d'une réunion avec Global Witness, le directeur de Cabinet a maintenu que le gouvernement serait prêt à les publier mais seulement lorsque la Commission aurait terminé ses travaux (c'est-à-dire qu'il sera alors sans doute trop tard pour inclure des commentaires).²³

¹⁹ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

²⁰ Communication de Global Witness avec une source à Kinshasa, septembre 2007.

²¹ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

²² Le guide du Fonds monétaire international (FMI) sur la transparence des recettes des ressources naturelles défend l'idée de la publication des contrats et indique certaines démarches qui permettraient de continuer de respecter la confidentialité d'information commercialement sensible. Le guide précise : « La publication des contrats ne semble donc nuire que très peu à l'avantage stratégique des parties prenantes. On peut même soutenir que l'obligation de publier les contrats devrait en fait renforcer la position de négociation des autorités publiques puisque ces dernières doivent faire état des résultats de ces négociations à l'assemblée législative et au grand public. » Voir FMI « Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles », juin 2005, paragraphe 32.

²³ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

6. Calendrier : la rigueur sacrifiée au profit d'une exécution rapide

Depuis le début, la Commission fait l'objet de fortes pressions l'incitant à terminer ses travaux le plus rapidement possible. À sa création en avril 2007, trois mois lui ont été accordés pour effectuer cet examen, avec possibilité de prorogation.²⁴ La Commission n'a véritablement commencé à travailler qu'à la mi-juin, ce qui signifie que la période de trois mois a pris fin à la mi-septembre. La quasi-totalité des participants au processus, ainsi que les personnes qui l'observent directement ou indirectement, savaient dès le début qu'il était tout à fait irréaliste de penser que la Commission pourrait passer en revue plus de 60 contrats en seulement trois mois.

Au début, la Commission se réunissait trois fois par semaine. La cadence s'est ensuite accélérée, passant à six fois par semaine, les réunions se déroulant chaque après-midi, du lundi au samedi, pour tenter de respecter les délais impartis.

Le directeur de Cabinet et son adjoint ont rencontré Global Witness en août 2007 et reconnu qu'il était très peu probable qu'ils puissent passer en revue tous les contrats en trois mois, affirmant toutefois qu'ils étaient résolus à soumettre un rapport au ministre à la mi-septembre couvrant leur travail jusqu'à ce stade, éventuellement en demandant plus de temps. Ils ont déclaré que si les analyses juridiques des contrats réalisées par des organisations extérieures telles que le Carter Center et l'OSISA (voir Section 8) n'étaient pas prêtes à temps, le gouvernement ne les attendrait pas.²⁵

Mi-septembre, la Commission a demandé une prorogation afin de pouvoir terminer ses travaux. Le 10 septembre, le ministre des Mines lui a accordé 15 jours supplémentaires, fixant au 25 septembre l'échéance de son rapport.²⁶ Tandis que certaines sources à Kinshasa ont dans un premier temps affirmé que ce document constituerait le rapport final, d'autres ont fait savoir qu'il pourrait s'agir d'un rapport intérimaire, en attendant que l'examen complet soit terminé²⁷. Le 25 septembre, le directeur de Cabinet a affirmé à Global Witness que l'échéance de l'examen avait à nouveau été repoussée jusqu'à la fin du mois d'octobre²⁸, mais aucune déclaration publique officielle n'a été faite concernant cette prorogation ou l'état d'avancement des travaux de la Commission.

Les lourdes sollicitations pour que l'examen des contrats soit terminé dans des délais si serrés ont de fortes chances de nuire à la fois à la qualité et au résultat du processus, ainsi qu'à la perception du public et au climat d'investissement en RDC. Global Witness n'estime pas que le processus devrait être prorogé indéfiniment, et souhaite encourager les efforts destinés à l'achever rapidement, mais pas si cela se fait au détriment de l'objectivité, de la rigueur, du soin et du souci du détail. La conséquence d'un processus accéléré pourrait également être que la consultation publique et la prise en compte des conseils émis par d'autres organisations et experts juridiques extérieurs manqueront de

²⁴ Arrêté ministériel n° 2745, article 6.

²⁵ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

²⁶ Communications par courrier électronique de Global Witness avec des sources à Kinshasa, 11-12 septembre 2007.

²⁷ Communications téléphoniques et par courrier électronique de Global Witness avec des sources à Kinshasa, septembre 2007.

²⁸ Conversation téléphonique de Global Witness avec Alexis Mikandji, directeur de Cabinet, 25 septembre 2007.

temps. Le gouvernement doit reconnaître que l'examen de plus de 60 contrats, dont certains peuvent être assez complexes, est une tâche délicate qui exige un temps considérable, surtout si l'analyse de documents supplémentaires et des enquêtes approfondies, notamment des visites sur le terrain, sont nécessaires.²⁹ À un niveau purement pratique, les membres de la Commission occupent tous un poste à temps plein (la plupart sont fonctionnaires), ce qui signifie qu'ils doivent essayer de trouver le temps d'accomplir ce travail en plus de leur emploi normal. Par conséquent, il n'est pas surprenant qu'il arrive que les réunions commencent avec beaucoup de retard (et soient donc écourtées d'autant) et que certaines séances soient empreintes d'un certain manque de concentration.³⁰

Concrètement, les délais serrés dont elle dispose ont poussé la Commission à accorder la priorité à l'analyse de certains contrats par rapport à d'autres, mais, comme nous l'avons vu plus haut, les critères choisis pour déterminer le rang de priorité à observer ne sont pas clairs.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer pourquoi la Commission est tant sollicitée pour terminer ses travaux très rapidement. De telles pressions peuvent émaner à la fois du gouvernement et des compagnies minières. Le 27 mars 2007, le ministre des Mines a adressé une consigne aux acteurs publics et paraétatiques leur demandant de suspendre toutes les négociations ayant trait à de nouveaux contrats miniers dès que le gouvernement commencerait d'examiner les contrats existants.³¹ Toute prolongation du processus d'examen entraînerait par conséquent une prorogation supplémentaire du gel des négociations de nouveaux contrats. Cette mesure affecterait directement plusieurs compagnies minières, dont certaines grandes multinationales, qui espéraient lancer leurs investissements en RDC le plus tôt possible après les élections de 2006.³² Certaines de ces compagnies sont aujourd'hui peut-être frustrées par ces retards. Les membres du gouvernement qui ont hâte de signer de nouveaux contrats potentiellement lucratifs sont eux aussi susceptibles d'être frustrés. Diverses sources ont fait savoir à Global Witness que le gouvernement, aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, était très réticent à l'idée de prolonger l'examen et que certaines autorités considéraient que l'intégralité de l'examen aurait dû prendre deux mois au lieu de trois.³³ Le directeur de Cabinet a déclaré à Global Witness que la Commission ne pourrait faire s'éterniser le processus car « les compagnies sont en suspens ». ³⁴ Il n'a pas précisé s'il faisait là allusion aux compagnies qui attendent de signer de nouveaux contrats ou à celles qui sont déjà actives en RDC.

²⁹ Des membres de la Commission se sont déjà rendus dans certaines des provinces minières dans le cadre de l'examen de contrats spécifiques.

³⁰ Entretien mené par Global Witness, Kinshasa, 18 août 2007.

³¹ Note Circulaire n° 001 Cab.Mines/01/03/2007, « Rappel des mesures conservatoires relatives aux contrats de partenariat des entreprises publiques et paraétatiques minières », 27 mars 2007.

³² Bien que de nombreuses compagnies minières aient poursuivi leurs activités tout au long du conflit qui a sévi en RDC depuis 1996, et pendant la période de transition de 2003 à 2006, d'autres ont été dissuadées par la volatilité et l'insécurité du climat. Alors que le conflit commençait à perdre de son intensité et après la tenue d'élections dans tout le pays en décembre 2006, les compagnies et les investisseurs potentiels, percevant que le climat politique et financier en RDC était de moins en moins risqué, ont voulu saisir les opportunités dans les plus brefs délais. Cette tendance a été particulièrement manifeste au Katanga, dans le sud-est de la RDC, une province riche en cuivre.

³³ Communications téléphoniques et par courrier électronique de Global Witness avec des sources à Kinshasa, septembre 2007.

³⁴ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

Des pressions sont également susceptibles d'être exercées par cette dernière catégorie, les compagnies dont les contrats doivent être examinés souhaitant vivement que le processus se termine dans les plus brefs délais. Bien que leurs activités ne soient pas suspendues pendant l'examen, il est possible qu'elles estiment que leur réputation dépend, dans une certaine mesure, de l'obtention d'un « sceau d'approbation » à l'issue de l'examen.

Les pressions pour que l'examen se termine aussi vite que possible, d'une part, et, d'autre part, la réticence apparente du gouvernement à reporter l'échéance, soulèvent la question des motifs réels de l'exercice. Plus le processus d'examen formel est accompli à la hâte, plus il sera probable que d'importantes décisions relatives à l'avenir des gros contrats soient prises en dehors du cadre de la Commission, lors de discussions et de négociations menées en parallèle et qui ne seront ni documentées, ni observées par des parties extérieures.

Global Witness a appris que des démarches seraient déjà en cours pour que soient renégociés certains des contrats que la Commission a fini d'étudier.³⁵ Un projet d'accord de conseil conclu entre la Compagnie Benjamin de Rothschild – une société de services financiers – et une société minière dont le nom n'est pas divulgué, accord qu'a pu consulter Global Witness, semblerait également confirmer ces dires (voir Section 8). Global Witness n'a pas été en mesure de s'assurer de la véracité de ces allégations ni des progrès réalisés en matière de renégociation de contrats. L'organisation est toutefois préoccupée par le fait que le manque global de transparence du processus, conjugué à la hâte prescrite par le gouvernement, pourrait entraîner la mise en place d'un processus parallèle qui permettrait à des représentants du gouvernement et de compagnies de tenter de renégocier des contrats à titre privé, avant la finalisation ou l'adoption officielle des conclusions de la Commission.

7. La question de l'indépendance

Dès l'annonce de la composition de la Commission, des doutes se sont installés concernant son indépendance, étant donné que tous ses membres sont issus de ministères ou de départements gouvernementaux. La façon dont l'examen des contrats a été mené jusqu'à maintenant soulève des questions supplémentaires quant à son indépendance et à la possibilité que les agendas politiques d'instances hiérarchiques plus élevées parviennent à influencer les travaux ou à déterminer leurs résultats. L'impression de transparence que la présence d'observateurs (voir Section 9) peut donner est rendue caduque par le fait que les séances pendant lesquelles la Commission rend ses décisions finales sur l'adoption de rapports se déroulent à huis clos. Une source au moins a également remarqué que lors de certaines de ces séances, des membres de la Commission semblaient mal à l'aise lorsque des informations sensibles ou prêtant à controverse étaient mises en avant et étaient peu disposés à débattre de ce type de questions ouvertement et avec franchise.³⁶ D'un autre côté, d'autres sources ont constaté que certains membres de la Commission posaient des questions précises et parfois percutantes aux représentants de compagnies minières convoqués aux séances consacrées à l'examen de leurs contrats.³⁷

³⁵ Entretiens menés par Global Witness à Kinshasa, août 2007.

³⁶ Entretien mené par Global Witness, Kinshasa, 13 août 2007.

³⁷ Entretiens menés par Global Witness, Kinshasa, 17 août 2007, et d'autres entretiens avec des sources basées à Kinshasa, septembre 2007.

Le secteur minier congolais est extrêmement politisé et marqué par un phénomène de corruption aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie. Des hautes autorités gouvernementales, ainsi que leurs alliés proches, parents et amis, ont des intérêts importants dans l'exploitation minière et profitent directement ou indirectement du commerce depuis de nombreuses années sans être soumis au moindre examen de la part d'une quelconque partie extérieure.³⁸ Les enjeux d'un examen des contrats miniers étant extrêmement importants, des tentatives d'ingérence et de manipulation du processus dès le début du processus sont envisageables.³⁹ Un examen approfondi et indépendant pourrait exposer des actes criminels perpétrés par des membres haut placés du gouvernement ou de compagnies. Non seulement cela pourrait engendrer pour ces individus ou ces compagnies une perte substantielle de profits et de gains, mais au bout du compte – si l'examen est réalisé en toute indépendance et avec rigueur –, les coupables risqueraient même d'être poursuivis en justice. Bien que la Commission n'ait pas de pouvoirs en matière d'enquête ou de poursuite judiciaire, elle pourrait en théorie porter les actes d'illégalité qu'elle découvre devant les autorités judiciaires pertinentes. Dans la pratique, toutefois, ce cas de figure est très improbable : les membres de la Commission se sentent certainement les mains liées du fait que certains des individus qui risquent d'être dénoncés à travers l'examen sont susceptibles d'être également ceux à qui ils devront finalement répondre.

D'une manière plus générale, le secteur minier est considéré par le gouvernement et les bailleurs de fonds étrangers comme le meilleur moyen de développer l'économie congolaise et d'entamer la reconstruction du pays après la guerre. La RDC a cruellement besoin d'investissements extérieurs, lesquels sont aujourd'hui plus facilement accessibles, après une période moins propice qui a duré plus de dix ans. Le gouvernement voudra donc éviter toute démarche pouvant décourager ou contrarier les compagnies minières et les investisseurs.

Le choix des mots employés par le gouvernement dans ce contexte a été révélateur dès le début. Le terme officiel utilisé par le gouvernement pour décrire le processus en cours est celui de « revisitation » des contrats, au lieu de « révision ». Ce terme a été soigneusement choisi. Lors de déclarations privées et publiques, des représentants du gouvernement ont fait clairement savoir que leur intention n'était pas de résilier des contrats. En avril 2007, le ministre des Mines a ainsi déclaré à Global Witness : « L'objectif n'est pas de chasser qui que ce soit, mais d'améliorer les contrats et de rectifier les déséquilibres. Nous ne voulons pas rompre les contrats mais les améliorer. »⁴⁰ L'on peut présumer que cette stratégie constitue la toile de fond sur laquelle la

³⁸ Pour tout renseignement complémentaire sur le rôle des acteurs politiques dans le secteur minier, voir le rapport de Global Witness intitulé « Une corruption profonde : Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, Chapitre VIII.

³⁹ Les initiatives menées par d'autres entités pour enquêter sur les contrats miniers ont été confrontées à des difficultés considérables. Ainsi, la commission Lutundula a dû faire face à des manœuvres d'entrave et à des menaces alors qu'elle enquêtait sur les contrats signés pendant la guerre, et la publication de son rapport a failli être bloquée à plusieurs reprises. Deux années après avoir été soumis à l'Assemblée nationale, le rapport de la commission Lutundula n'a toujours fait l'objet d'aucun débat, et aucune mesure n'a été prise sur la base de ses conclusions. Voir le rapport de Global Witness « Une corruption profonde : Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, Chapitre VI, 3, et le communiqué de presse publié par des ONG congolaises et internationales (dont Global Witness), « R.D. Congo : mettre fin à l'exploitation illégale des ressources naturelles. Le gouvernement doit agir sur la base des recommandations de la commission parlementaire », 21 février 2006.

⁴⁰ Entretien mené par Global Witness avec Martin Kabwelulu et Victor Kasongo, respectivement ministre et vice-ministre des Mines, Kinshasa, 18 avril 2007.

Commission doit mener ses travaux et qu'il est par conséquent peu probable que la Commission recommande la résiliation totale de contrats.

Les attributions de la Commission en matière de recommandations sont un autre point qui manque gravement de clarté. On peut supposer que le rapport que remettra la Commission au gouvernement inclura des recommandations portant sur des contrats spécifiques qu'elle aura étudiés, mais en théorie, le ministre des Mines pourrait ne pas tenir compte de ces recommandations. Étant donné que les sessions au cours desquelles la Commission adopte son rapport se tiennent à huis clos, on peut même envisager que les recommandations y figurant resteront inconnues. Le ministre pourrait choisir de modifier le contenu du rapport, et si la version du rapport de la Commission n'a pas encore été rendue publique, il sera difficile de savoir quels changements ont été apportés, par qui, et à quel stade. Même les recommandations du ministre devront être approuvées par le conseil des ministres, ce qui signifie que des modifications supplémentaires seraient tout à fait envisageables à ce stade-là du processus. Il est crucial d'assurer la transparence et la surveillance du processus, d'autant plus que de hautes autorités gouvernementales ont un intérêt direct dans certains des gros contrats miniers et donc un intérêt direct dans la conclusion de l'examen.

8. Expertise et conseils extérieurs

Le ministre des Mines, le vice-ministre des Mines et le directeur de Cabinet ont tous déclaré, à différents moments, être à l'écoute des conseils et recommandations émis relativement aux contrats par des experts et d'autres organisations.⁴¹ L'arrêté ministériel relatif à la création de la Commission précise que celle-ci peut recourir à une expertise extérieure, sans donner plus de précisions sur ce point.⁴² Toutefois, le règlement intérieur de la Commission, plus précis, stipule que la plénière de la Commission peut décider du choix des experts devant fournir une assistance technique à la Commission.⁴³

Trois organisations auraient proposé leurs services de conseil à la Commission : le Carter Center (un organisme basé aux États-Unis) et l'Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), qui sont tous deux des organisations sans but lucratif, et la Compagnie Benjamin de Rothschild (CBdeR), basée en Suisse, qui fait partie du groupe LCF Rothschild. On peut lire sur le site Internet de la CBdeR qu'elle fournit des services financiers notamment en matière de gestion des risques, de gestion d'actifs quantitative et de financement d'entreprises.⁴⁴ Le gouvernement a tenu dès le début à faire savoir que ces organisations proposaient leur assistance, avant même que leur rôle n'ait été clairement défini ou formalisé.⁴⁵ Dans les mois qui ont suivi, une certaine confusion a régné quant à la portée et la nature exacte de leur participation, surtout concernant la CBdeR, comme cela est expliqué ci-après.

⁴¹ Rencontre entre Global Witness et Martin Kabwelulu et Victor Kasongo, respectivement ministre et vice-ministre des Mines, Kinshasa, 18 avril 2007 ; entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007 ; entretiens menés par Global Witness avec d'autres sources d'avril à août 2007.

⁴² Arrêté ministériel n° 2745, article 3.

⁴³ Règlement intérieur, article 5.

⁴⁴ Voir <http://www.ctbr.ch/fr/ctbr/index.asp>

⁴⁵ Voir par exemple « Congo delays start of mining contract review », Reuters, 15 mai 2007.

Carter Center et OSISA

Le Carter Center et l'OSISA travaillent tous les deux sur l'analyse juridique d'un nombre limité de contrats que leur a confiés le gouvernement. L'une des difficultés rencontrées par ces organisations est le peu de temps dont elles disposent pour mener à bien cet exercice si elles veulent respecter l'échéance fixée par la Commission. Le directeur de Cabinet a fait savoir sans équivoque à Global Witness que si les conseils des experts extérieurs n'étaient pas prêts lorsque la Commission aurait terminé ses propres travaux, ils ne seraient tout bonnement pas pris en compte.⁴⁶ Il a également insisté sur le fait qu'il s'agit là d'un processus gouvernemental, qui n'est en aucune manière lié à des exercices parallèles ou connexes que mèneraient d'autres organisations ; il a par ailleurs précisé que la Commission était prête à intégrer les éléments fournis par des parties extérieures, mais que toutes les décisions seraient prises par la Commission, qui est responsable devant le gouvernement et le parlement congolais.⁴⁷

Lors d'une correspondance entre le Carter Center et le ministère des Mines, le Carter Center a indiqué ce en quoi consistaient l'assistance et les conseils qu'il se proposait de fournir, en imposant trois conditions à sa coopération : que tous les contrats soient divulgués publiquement ; que les communications entre la Commission et le public soient régulières, et notamment que la société civile ait la possibilité de donner des conseils et de les faire prendre en considération ; et que soient divulgués, dans leur intégralité, les résultats des travaux de la Commission à leur conclusion.⁴⁸ Au bout d'un mois, alors que la Commission poursuivait ses travaux, le directeur de Cabinet du ministre des Mines a répondu en acceptant les termes de référence établis par le Carter Center.⁴⁹

À la fin du mois d'août 2007, un groupe d'experts juridiques financé par l'OSISA et coordonné par le Forum de la société civile en RDC a publié un rapport de synthèse des résultats d'une étude consacrée à 12 contrats miniers. Ce rapport comporte des observations et des recommandations concernant des aspects techniques, juridiques et économiques des contrats.⁵⁰ Le groupe a également publié trois rapports contenant des observations et des recommandations relatives à des contrats spécifiques.⁵¹

La Compagnie Benjamin de Rothschild

Peu de temps après la création de la Commission, le gouvernement a annoncé que la Compagnie Benjamin de Rothschild (CBdeR) analyserait les aspects financiers des contrats. Cependant, très peu d'informations publiques sont disponibles sur son rôle ou sur la relation officielle qu'elle entretient – le cas échéant – avec le gouvernement dans le

⁴⁶ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

⁴⁷ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

⁴⁸ Lettre adressée par John B. Hardman, président-directeur général (CEO) du Carter Center, au ministre des Mines, 3 juillet 2007.

⁴⁹ Lettre adressée par Alexis Mikandji Penge, directeur de Cabinet, ministère des Mines, à John B. Hardman, président-directeur général (CEO) du Carter Center, 7 août 2007.

⁵⁰ « Rapport synthétique du groupe d'experts du Forum de la société civile sur 12 contrats miniers », Kinshasa, août 2007.

⁵¹ « La révision des contrats miniers: vues et pistes ». « Rapport du groupe thématique de travail de diamant sur la revisitation des 6 contrats miniers entre la MIBA et les partenaires extérieurs ». « Revisitation des 11 contrats miniers de Kilo-Moto », août 2007.

cadre de cet examen. Dans un courrier adressé à Global Witness et daté du 20 septembre 2007, la CBdeR déclare n'avoir « pour l'instant été chargée des aspects financiers de l'examen des contrats miniers ni par la République démocratique du Congo (RDC), ni par une quelconque entité publique ou société anonyme dépendant de la RDC. Aucun accord de quelque nature que ce soit n'a été conclu à ce sujet par la CBdeR et ces entités [...] [La CBdeR] n'a été et n'est impliquée dans aucune décision prise par un organe public en RDC quel qu'il soit relativement à l'examen de contrats miniers. »⁵²

Des discussions se sont déroulées entre le gouvernement et la CBdeR peu de temps après la mise en place de la Commission, mais contrairement à l'impression générale procurée par les déclarations publiques de représentants officiels du gouvernement,⁵³ celui-ci n'avait pas signé d'accord formel avec la CBdeR en septembre 2007.⁵⁴ Cependant, plusieurs sources à Kinshasa ont appris à Global Witness qu'à l'issue de la « première phase » des travaux de la Commission, le gouvernement envisageait d'inviter un petit nombre d'entreprises, y compris éventuellement la CBdeR, à faire une offre de services de conseil destinés à soutenir le gouvernement lors des étapes suivantes de l'examen.⁵⁵

Fait distinct des éléments décrits ci-dessus, Global Witness a pu consulter un exemplaire d'un projet d'accord entre la CBdeR et une compagnie minière non nommée, accord qui expose les grandes lignes des services de conseil que la CBdeR fournirait à la compagnie minière dans le cadre de la renégociation de son contrat minier. Il est écrit dans ce document (une lettre rédigée sur papier à en-tête de la CBdeR) : « L'objet de la présente est de confirmer les termes d'engagement de CBdeR comme conseil financier exclusif et coordinateur exclusif pour la renégociation du contrat de concession. »⁵⁶ Le document expose les objectifs, la durée, les différentes phases et les honoraires du service de conseil ; il fait également référence à des discussions récentes entre la CBdeR, le gouvernement congolais et la compagnie minière concernant un projet de révision et de renégociation d'un contrat relatif à une concession dont le nom n'est pas cité.

Le projet de document qu'a pu voir Global Witness n'est ni daté ni signé. Global Witness l'a consulté pour la première fois en août 2007, alors que le gouvernement était toujours en train d'examiner les contrats. Vu la façon dont est formulé le projet de l'accord, Global Witness estime qu'il est raisonnable de conclure que la renégociation proposée s'est déroulée, ou s'apprêtait à se dérouler, alors même que le gouvernement continuait d'examiner les contrats. Cela suggère qu'il est possible que des démarches destinées à la renégociation de certains contrats soient déjà en cours avant que le gouvernement n'ait terminé son examen.

⁵² Lettre adressée par la CBdeR à Global Witness, 20 septembre 2007.

⁵³ Par exemple pendant un discours pour lancer les travaux de la Commission le 11 juin 2007, le ministre des Mines a remercié « nos amis de OSISA, du Centre Carter et de Rothschild, organismes qui ont accepté de nous accompagner dans ce délicat processus afin de nous faire bénéficier de leurs expériences dans ce domaine ». Allocution de Son Excellence Monsieur le Ministre des Mines au lancement des travaux de la Commission de revisitation des contrats miniers, Kinshasa, le 11 juin 2007.

⁵⁴ Conversation téléphonique de Global Witness avec Alexis Mikandji, directeur de Cabinet, 25 septembre 2007.

⁵⁵ Communications téléphoniques de Global Witness avec des sources à Kinshasa, septembre 2007.

⁵⁶ Mandat de conseil financier entre la société X (« La Société ») d'une part et la Compagnie Benjamin de Rothschild SA (« CBdeR ») d'autre part.

9. Les observateurs

En partie suite aux pressions exercées par les ONG nationales et internationales prônant l'ouverture du processus d'examen, le gouvernement a invité cinq organisations à agir en tant qu'observateurs de la Commission : le Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS, un centre de recherche et d'étude jésuite spécialisé dans les questions sociales), la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), la Fédération des entreprises congolaises (FEC), l'Association nationale des entreprises du portefeuille (ANEP) et Avocats Verts, une ONG qui travaille sur la protection de l'environnement et des droits des communautés locales.

Les observateurs ont été nommés début juillet 2007, soit environ un mois après le début des travaux de la Commission. Les critères de sélection employés sont vagues. Certaines organisations observatrices ne savent pas elles-mêmes sur quelle base elles ont été choisies. Des représentants du ministère des Mines ont affirmé avoir donné suite aux demandes déposées par ces organisations, or au moins trois d'entre elles n'avaient pas demandé à participer à ce processus.⁵⁷

Le rôle des observateurs n'est pas soumis à des termes de référence ou à une définition écrite. Les observateurs sont autorisés à assister aux séances des sous-commissions, pendant lesquelles ils peuvent apporter leur participation et émettre des commentaires. Cependant, ils n'ont pas le droit de participer aux séances plénières pendant lesquelles les rapports sont adoptés.⁵⁸ Ils sont tenus de respecter la confidentialité des délibérations.

L'absence de documentation pertinente a été l'un des premiers problèmes rencontrés par les observateurs. Au début, certains observateurs ont assisté à des séances sans avoir reçu d'exemplaire des contrats étudiés, ni les termes de référence officiels de la Commission, ce qui signifie qu'ils ne savaient même pas ce qu'ils étaient censés observer. Finalement, les observateurs en ont fait la demande, et les contrats ont été mis à leur disposition au fur et à mesure des travaux.

La présence des observateurs lors des séances de la Commission a été irrégulière. La CENCO, la conférence épiscopale, a choisi de ne pas participer à l'examen effectué par le gouvernement⁵⁹, préférant créer sa propre commission épiscopale ad hoc consacrée aux ressources naturelles.⁶⁰ L'organisation Avocats Verts a assisté à un certain nombre de séances, mais ses membres étant tous des avocats à temps plein, ils leur a été difficile de se libérer tous les jours. Le CEPAS a également eu des difficultés à afficher une présence régulière, et, mi-août, n'avait assisté qu'à une seule séance. D'après des représentants du ministère des Mines, seules la FEC et l'ANEP y ont assisté régulièrement ; c'est la FEC qui a été la plus consciencieuse, tant en termes de présence que de participation, suivie de

⁵⁷ Entretiens menés par Global Witness, Kinshasa, août 2007, et communications par courrier électronique, juillet et août 2007.

⁵⁸ Les observateurs ont appris qu'ils ne pouvaient pas assister à ces séances. L'article 7 du règlement intérieur précise également que les séances lors desquelles la plénière adopte des rapports sont tenues à huis clos.

⁵⁹ Communications téléphoniques et par courrier électronique de Global Witness, août et septembre 2007.

⁶⁰ Message de l'Assemblée plénière de la CENCO, juillet 2007: « 'À vin nouveau, outres neuves'. Ne pas décevoir les attentes de la nation. Message de la conférence épiscopale nationale du Congo aux fidèles catholiques et aux hommes de bonne volonté à l'occasion du 47^{ème} anniversaire de l'indépendance. »

l'ANEP.⁶¹ Ce constat n'est aucunement surprenant étant donné que ces deux organisations, qui représentent le secteur industriel, ont un intérêt direct dans le résultat de l'examen.

10. Le rôle de la société civile

Bien que le gouvernement se soit déclaré prêt à recevoir les commentaires et suggestions de la société civile, les possibilités offertes aux ONG congolaises d'apporter une contribution utile au processus ont en réalité été limitées. Il semblerait que le gouvernement ait choisi d'éviter d'impliquer certaines des ONG les plus véhémentes ou les plus critiques. De même, les populations des zones minières n'ont eu que peu d'occasions de s'exprimer sur la manière dont elles sont affectées par les opérations minières.

Le règlement de la Commission stipule que les ONG nationales et internationales qui œuvrent dans les secteurs de l'exploitation minière, de l'environnement et du développement peuvent être invitées à assister aux débats de la plénière de la Commission et à donner leur avis sur les projets de rapports de la Commission et des sous-commissions.⁶² Cependant, la Commission semble n'avoir accordé qu'une faible importance à la collecte d'opinions émanant des ONG. Lorsque Global Witness a rencontré le directeur de Cabinet, celui-ci s'est montré critique à l'égard de la question des ONG congolaises, déclarant que le fait de les impliquer dans ce genre de processus avait tendance à ralentir le travail. Il a affirmé que les ONG choisies en tant qu'observateurs étaient parmi les organisations les plus sérieuses.⁶³ Lui et d'autres représentants du gouvernement ont évoqué la désignation de ces observateurs pour démontrer leur engagement à l'égard d'un processus inclusif.

Global Witness ne considère pas que la désignation de ces observateurs puisse se substituer à un réel processus de dialogue avec la société civile. Le choix des observateurs a été en lui-même problématique et source de divisions. Des cinq organisations choisies par le gouvernement, une seulement, Avocats Verts, peut être considérée comme une ONG « activiste » œuvrant pour la protection des droits des populations. De nombreuses autres ONG congolaises actives et engagées, ainsi que des réseaux d'ONG, travaillent sur les questions minières en RDC depuis plusieurs années, mais le gouvernement ne les a pas incluses parmi les observateurs ou n'a pas cherché activement à les faire participer au processus. L'une des conséquences regrettables de cette situation est que certaines ONG, dont la vaste expérience dans ce domaine aurait pu enrichir le processus, se sont senties marginalisées. Le 1^{er} juin s'est tenue à Kinshasa une réunion rassemblant une douzaine d'ONG, en présence du directeur de Cabinet du ministre des Mines et d'un représentant du Carter Center. Les participants ont énuméré un certain nombre de préoccupations liées au processus d'examen et présenté une série de recommandations.⁶⁴ Bien que les participants aient qualifié la réunion de productive, elle ne semble pas avoir engendré un dialogue soutenu entre nombre de ces ONG et le gouvernement.

⁶¹ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

⁶² Règlement intérieur, article 56.

⁶³ Entretien mené par Global Witness avec Alexis Mikandji et Gaby Matshafu, respectivement directeur de Cabinet et directeur de Cabinet adjoint du ministre des Mines, Kinshasa, 14 août 2007.

⁶⁴ Voir « Déclaration finale de l'atelier de la société civile de la RDC sur le processus de revisitation des contrats miniers initié par le gouvernement congolais », Kinshasa, 1^{er} juin 2007.

Certaines ONG avaient demandé que des représentants de la société civile soient inclus en tant que membres à part entière de la Commission, et non pas simplement en tant qu'observateurs.⁶⁵ Cette requête a été ignorée par le gouvernement. Certaines de ces ONG ont donc décidé de mettre sur pied leur propre processus parallèle afin d'étudier certains des contrats revisités.

Fin août/début septembre 2007, plusieurs ONG, regroupées sous l'égide du Forum de la société civile du Congo, financé par l'OSISA, ont publié les résultats préliminaires d'un groupe d'experts qui avait étudié 12 contrats miniers. Ces documents contiennent des commentaires et des recommandations relatifs à ces 12 contrats spécifiques ainsi que des observations plus générales sur l'examen.⁶⁶

11. Conclusion

Global Witness estime que l'examen des contrats miniers pourrait être l'un des développements les plus significatifs pour le secteur des ressources naturelles de la RDC. Mais les chances de voir son importance théorique se transformer en une réalité concrète et utile dépendront de l'intégrité du processus. L'exercice permettra de vérifier la validité des engagements verbaux du gouvernement à l'égard de la bonne gouvernance et de la gestion responsable des ressources minérales de la RDC. Si l'examen est effectué avec transparence, objectivité et selon des critères clairs ; si des efforts sont concédés pour impliquer et inviter les commentateurs de tous les secteurs pertinents de la société ; et si le gouvernement est disposé à agir avec courage devant les conclusions de la Commission – par exemple en résiliant les contrats illégaux ou en modifiant considérablement ceux dont il est démontré qu'ils contiennent de graves imperfections –, alors l'examen pourrait avoir des effets positifs durables sur la gestion du secteur minier. Il pourrait également servir de référence lors de l'évaluation de futurs contrats. En revanche, si le processus d'examen est gâché par un manque de transparence et de consultation du grand public ; s'il est conclu à la hâte ; et si le gouvernement n'est pas disposé à envisager des mesures susceptibles de contrarier certaines compagnies ou certains individus, il sera perçu comme un exercice purement symbolique pouvant gravement nuire à l'avenir du secteur minier et à la crédibilité du gouvernement dans son ensemble.

Les observations faites à ce jour sur le processus indiquent que l'examen est déjà chargé d'un manque de transparence et de clarté, et que les garde-fous destinés à protéger l'indépendance de la Commission et de ses travaux sont insuffisants. La vitesse à laquelle est mené l'examen est particulièrement alarmante. Global Witness demande au gouvernement de la RDC de remédier à cette situation dans les plus brefs délais en mettant en œuvre les recommandations ci-dessous.

⁶⁵ Voir par exemple le communiqué de presse de la coalition Publiez ce que vous Payez, « L'absence de la société civile dans la Commission chargée de la révisitation des contrats miniers: un mauvais pas du Gouvernement congolais », 30 avril 2007. Ce communiqué de presse adresse trois demandes au ministère des Mines : ajouter à la Commission des membres d'organisations de la société civile travaillant sur les ressources naturelles ; déterminer les sanctions auxquelles s'exposeraient les sociétés ou individus qui refuseraient de collaborer avec la Commission ; et mettre en place des mécanismes capables d'empêcher la corruption des membres de la Commission par les sociétés concernées.

⁶⁶ « Rapport synthétique du groupe d'experts du Forum de la société civile sur 12 contrats miniers. » « La révision des contrats miniers: vues et pistes. » « Rapport du groupe thématique de travail de diamant sur la révisitation des 6 contrats miniers entre la MIBA et les partenaires extérieurs. » « Revisitation des 11 contrats miniers de Kilo-Moto. » Kinshasa, août 2007.

12. Recommandations

À l'attention du gouvernement de la RDC

Transparence

- ◆ Publier les termes de référence de la Commission et les critères utilisés pour évaluer les contrats.
- ◆ Publier une liste exhaustive et définitive de tous les contrats faisant l'objet de l'examen.
- ◆ Veiller à ce que tous les contrats soient passés en revue selon les mêmes critères et avec le même degré de détail et de minutie.
- ◆ Publier les contrats faisant l'objet de l'examen, par exemple sur un site Internet spécial ou dans une section du site Internet du ministère des Mines. Les contrats doivent être publiés dans les plus brefs délais afin de permettre aux individus ou organisations intéressés de soumettre des commentaires avant la finalisation ou l'adoption du rapport de la Commission. La confidentialité ne doit pas être un prétexte pour ne pas publier les contrats et informations connexes qui concernent directement le grand public en RDC.
- ◆ S'engager publiquement à publier l'intégralité des résultats et recommandations de la Commission.

Des délais adéquats dans l'intérêt d'une analyse approfondie

- ◆ Reporter l'échéance imposée à la Commission, de plusieurs mois s'il le faut, pour lui permettre de réaliser un examen approfondi de tous les contrats miniers. Le rapport qui doit être remis au ministre au mois d'octobre 2007 doit être considéré comme un rapport préliminaire, et la Commission doit avoir plus de temps pour terminer ses travaux. Concevoir et publier un calendrier révisé, qui accorde suffisamment de temps pour qu'une large représentation d'opinions soit sollicitée et prise en compte.
- ◆ Veiller à ce que le rapport de la commission Lutundula et d'autres rapports pertinents, y compris ceux des groupes d'experts de l'ONU, d'ONG nationales et internationales et les audits juridiques et financiers de la Gécamines, société paraétatique, commandés par la Banque mondiale, ne servent pas uniquement d'informations de fond à la Commission mais fassent partie intégrante de son examen et soient à la base des recommandations.

Consultation avec la société civile

- ◆ Mettre en place une méthode et un calendrier spécifiques permettant de solliciter les commentaires d'un large éventail d'ONG congolaises actives dans le secteur des ressources naturelles, y compris des organisations œuvrant dans les provinces minières au niveau local. La participation de la société civile ne doit pas se limiter aux cinq organisations désignées comme observateurs par la Commission.

- ◆ Veiller à ce que l'impact des opérations minières sur les populations locales, notamment en matière de droits de l'homme et en ce qui concerne les aspects sociaux et environnementaux, soit entièrement pris en compte lors de l'examen des contrats et abordé dans les recommandations de la Commission.

Indépendance

- ◆ Veiller à ce qu'aucune pression ou ingérence de nature politique ou autre ne soit exercée à l'encontre des membres de la Commission – de la part d'autorités gouvernementales ou de sociétés – et à ce que ces membres puissent mener leurs travaux en totale indépendance.
- ◆ Veiller à ce qu'aucune négociation nouvelle ou renégociation de contrats n'ait lieu tant que l'examen de la Commission ne sera pas terminé et publié.
- ◆ Mettre en œuvre un dispositif indépendant de suivi et de surveillance de l'examen, distinct des observateurs existants. Il doit s'agir d'un organe formellement constitué, qui pourrait inclure des membres de la société civile, des parlementaires⁶⁷ et des experts juridiques internationaux. Cet organe aurait un rôle particulier dans la surveillance du processus par lequel la Commission parvient à ses conclusions, et serait chargé de veiller à ce que son rapport final repose sur une évaluation juste, indépendante et approfondie des contrats. Cet organe serait également chargé de suivre le processus par lequel le gouvernement adopte le rapport et/ou ses recommandations au niveau ministériel. Cette même entité pourrait alors aussi surveiller la mise en œuvre des recommandations et des mesures prises relativement à d'autres questions mises en exergue par les travaux de la Commission.

À l'attention des gouvernements bailleurs de fonds et des institutions financières internationales

- ◆ Demander au gouvernement de la RDC de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus.
- ◆ En particulier, demander au gouvernement d'accorder suffisamment de temps supplémentaire à la Commission pour qu'elle puisse terminer son examen de tous les contrats.
- ◆ Rappeler au gouvernement que l'examen revêt une grande importance politique et économique et souligner les conséquences négatives sérieuses qui s'ensuivraient si les normes d'objectivité, de transparence et de profondeur étaient sacrifiées, tant en termes de perception publique que d'impact sur l'environnement commercial.

⁶⁷ Le parlement pourrait jouer un rôle de surveillance important à cet égard, mais, à ce jour, il n'a reçu ni n'assume aucune responsabilité particulière, et ce malgré la mise en place début 2007 d'une commission parlementaire sur les ressources naturelles et l'environnement. Le rapport de Southern Africa Resource Watch, « Guidelines for the revision of mining contracts in the DRC: the quest for justice, fairness, transparency and accountability », publié en juin 2007, fournit des idées et recommandations supplémentaires sur le rôle du parlement dans ce contexte. Il présente également plusieurs autres recommandations quant à l'examen des contrats miniers.

- ◆ Proposer des conseils, une expertise et toute autre assistance utiles pour les étapes suivantes de l'examen.