Gouvernance des revenus infranationaux du secteur minier en RDC : Quel rôle pour la femme dans la Province du Haut-Katanga ?

Nicole Mandesi, Officière Senior en charge de la Fiscalité des Industries Extractives au Programme Gouvernance des Ressources Naturelles du Centre Carter, RDC

Alida Munkwa, Officière Senior en charge des Droits Humains et Impacts Locaux au Programme Gouvernance des Ressources Naturelles du Centre Carter, RDC

Résumé : La réforme du Code minier en 2018 a introduit trois principaux leviers destinés à renforcer la contribution du secteur minier au développement local, notamment une quotité de la redevance minière, le cahier des charges de responsabilité sociétale et la dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires pour contribution au développement communautaire. Ces innovations ont créé de réelles opportunités de financement des projets locaux dans les zones affectées par l'exploitation minière. La question de la participation des femmes à la gouvernance de ces ressources demeure toutefois sous-documentée. A partir des cas de la commune de Ruashi dans la Ville de Lubumbashi et de l'(ancien) secteur de Bukanda dans le Territoire de Kipushi, cette étude analyse le niveau réel de participation et d'influence des femmes dans les processus de planification, de gestion, d'exécution et de contrôle des revenus infranationaux du secteur minier entre 2018 et 2025 dans la province du Haut-Katanga. Les résultats de l'étude révèlent une sous-représentation des femmes dans les organes de décisions malgré l'existence d'un cadre juridique national favorable à l'égalité de genre. L'article met en lumière les facteurs qui limitent cette participation et formule des recommandations visant à promouvoir une gouvernance locale plus inclusive et sensible au genre.

Mots-clés : *Gouvernance minière, genre, revenus infranationaux, redevance minière, cahier des charges, dotation communautaire, développement local, participation des femmes.*

Abstract : *The revised 2018 Mining Code introduced key mechanisms to enhance the contribution of the mining sector to local development, including the allocation of a share of mining royalties to decentralized territorial entities, the community development agreement (cahier des charges), and the mandatory community development fund representing 0.3% of a mining company's annual turnover. These reforms have generated substantial financial resources for communities affected by mining activities. However, the extent to which women participate in the governance of these resources remains insufficiently documented. Using the cases of Ruashi Municipality in Lubumbashi and the (former) Bukanda Sector in Haut-Katanga Province, this study examines women's participation and influence in the planning, management, implementation, and oversight of subnational mining revenues between 2018 and 2025. It assesses their representation within decision-making bodies and their capacity to shape local development priorities. The findings indicate a persistent underrepresentation of women in governance structures despite the existence of legal provisions promoting gender equality and inclusive participation. As a result, women have limited influence over resource allocation and development decisions. The study identifies key institutional, socio-cultural, and organizational barriers to women's effective participation and proposes measures to foster a more inclusive and gender-responsive governance of mining revenues.*

Keywords: *Mining Governance, Gender, Subnational Mining Revenues, Mining Royalty, Community Development Agreement, Community Development Fund, Women's Participation.*

INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC) figure parmi les pays les plus riches en ressources naturelles. Son sous-sol recèle d'importantes réserves de cuivre, cobalt, lithium, or, zinc et autres minerais stratégiques indispensables à l'économie mondiale et à la transition énergétique. Le cobalt

congolais, en particulier, occupe une place importante dans les chaînes d'approvisionnement mondiales liées à la fabrication des batteries et des véhicules électriques[1].

Malgré cette abondance des ressources, de nombreuses communautés congolaises continuent de faire face à la pauvreté[2], à l'insuffisance des infrastructures sociales et à l'exclusion des processus décisionnels, particulièrement dans les zones minières. Ce paradoxe a conduit le législateur congolais à réviser le Code minier en 2018 afin d'améliorer la redistribution des revenus et des richesses issus de l'exploitation minière et de renforcer les retombées au profit des populations locales. Parmi les principales innovations introduites figurent le paiement direct de la quotité de 15% de redevance minière[3] aux entités territoriales décentralisées (ETD) hébergeant les projets miniers, la signature par l'entreprise minière et les communautés locales d'un cahier des charges de responsabilité sociétale définissant les projets sociaux et économiques et culturels à exécuter par les entreprises minières ainsi que la dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires destinée au développement communautaire[4]. Ces mécanismes constituent aujourd'hui les principaux revenus infranationaux du secteur minier.

Toutefois, la participation des femmes à la gouvernance de ces ressources demeure une préoccupation majeure. Alors qu'elles représentent une proportion importante des populations vivant dans les zones minières et subissent souvent de manière disproportionnée[5] les effets négatifs de l'exploitation des ressources naturelles, les femmes restent largement absentes des instances de prise de décisions.

Cet article analyse de manière critique la place et le rôle de la femme dans la gouvernance des revenus infranationaux du secteur minier dans la Province du Haut-Katanga, particulièrement dans la Ville de Lubumbashi et ses environs. Sur le plan méthodologique, l'étude adopte une approche mixte, combinant les méthodes qualitative et quantitative. La collecte des données s'est appuyée sur les entretiens semi-structurés, l'observation directe ainsi que la revue documentaire.

I. CADRE JURIDIQUE ET THEORIQUE DE LA GOUVERNANCE DES REVENUS INFRANATIONAUX ET DU GENRE DANS LE SECTEUR MINIER DE LA RDC

1. Cadre juridique de gestion des revenus infranationaux et du genre dans le secteur minier de la RDC

[1] Cobalt Institute, *Rapport 2023 sur le marché du cobalt*, 2024, p.3, disponible sur https://www.cobaltinstitute.org/wp-content/uploads/2025/02/Cobalt-Market-Report-2023_French.pdf

[2] PNUD-RDC, *Géographie de la pauvreté en RDC : Une piste pour une meilleure politique publique*, 2026, disponible sur https://www.undp.org/fr/drcongo/publications/geographie-de-la-pauvrete-en-rdc-une-piste-pour-une-meilleure-politique-publique

[3] Ce pourcentage a été réduit à 14% depuis 2023 à la suite de la réaffection d'une quotité de la redevance minière au FONAREV.

[4] Fabien Mayani, *Problématique du respect des délais d'exécution des obligations liées à la responsabilité sociétale dans l'industrie minière de la RDC,* in « Revue Internationale du Chercheur » Volume 7 : Numéro 2, juin 2026, p.206, disponible sur https://www.revuechercheur.com/index.php/home/article/view/1751

[5] IGF, *Growing Skills to Advance Gender Governance in Mining in 90 Countries, 2011, disponible sur* https://www.igfmining.org/impactstory/gender-governance-in-mining/

La réforme du Code minier de 2018 a marqué une évolution significative dans la prise en compte du développement local. Elle repose sur une philosophie de partage des richesses entre l'État, les entreprises minières et les communautés locales affectées. Les trois leviers mentionnés ci-dessus(quotité de la redevance minière, cahier des charges de responsabilité sociétale et dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires) structurent principalement cette redistribution. Ces mécanismes impliquent théoriquement une forte participation communautaire à l'identification, à la planification et au suivi des projets de développement. Parallèlement, la RDC s'est dotée d'un arsenal juridique important en matière d'égalité de genre. La Constitution, particulièrement ses articles 13 et 14, interdit toute discrimination fondée sur le sexe et impose aux pouvoirs publics de promouvoir la participation pleine et entière de la femme dans tous les domaines de la vie nationale. La Loi n°15/013 du 1er août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité renforce cette obligation en consacrant le principe de représentation équitable des femmes dans les institutions publiques. Toutefois, aucune disposition spécifique du Code minier ou du Règlement minier n'impose actuellement un quota minimal de représentation féminine dans les organes et structures de gestion des revenus miniers au niveau local. Cette lacune légale et les facteurs socioéconomiques expliquent dans une large mesure le faible niveau de prise en compte du genre observé sur le terrain, tel que présenté dans cette étude.

2. Concepts clés de l’étude

L’étude mobilise quatre concepts constituant les variables d’analyse de la situation de la place et du rôle de la femme dans la gouvernance des revenus infranationaux. Ces concepts comprennent :

- *Revenus infranationaux :* Ensemble des recettes générées par une activité économique, notamment minière, et attribuées ou gérées au niveau local ou provincial plutôt qu’au niveau central de l’État[6]
- *Genre :* Rôles, responsabilités et rapports sociaux entre femmes et hommes[7].
- *Responsabilité sociétale des entreprises minières* : la responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui contribue au développement durable, y compris à la santé et au bien-être de la société.[8]
- *Participation communautaire :* processus par lequel les populations locales prennent part à l’identification des besoins, à la prise de décision, à la mise en œuvre et au suivi des actions qui concernent leur développement[9].

II. ETAT DE LA PARTICIPATION ET DU POUVOIR DE DECISION DES FEMMES DANS LA GESTION DES REVENUS INFRANATIONAUX DU SECTEUR MINIER A LUBUMBASHI ET SES ENVIRONS

1. Cadre géographique de l’étude

[6] Norme ITIE 2023, *Exigences 4.6, 5.2, 6.1, 6.3 et 7.1* disponible sur https://eiti.org/fr/norme-itie

[7] Glossaire de l’ESU, *Genre*, 2026, disponible sur https://inee.org/fr/glossaire-ESU/genre

[8]Gautier Mulak, *ISO 26000, Définition, 7 questions centrales et démarche RSE, mars 2026, disponible sur https://orki.green/article/iso-26000-guide-rse*

[9]Banque Mondiale, *Les programmes de développement piloté par la communauté, mars 2023. disponible sur https://www.banquemondiale.org/fr/topic/communitydrivendevelopment*

La recherche est menée dans deux entités territoriales stratégiques de la province du Haut-Katanga, à savoir la commune de Ruashi dans la ville de Lubumbashi et le secteur de Bukanda, situé à une dizaine de kilomètres de Lubumbashi [10]. La commune de Ruashi accueille les opérations de la société minière Ruashi Mining, tandis que les entreprises minières MMG Kinsevere, CDM, GAR et OM Metal Resource sont implantées dans l'(ancien) secteur de Bukanda. Ces entreprises exploitent le cuivre et le cobalt. Pour l'(ancien) secteur de Bukanda, l'étude se concentre uniquement sur l'entreprise MMG Kinsevere en tant que principale entreprise de ce secteur. La présence de ces entreprises exerce une influence majeure sur les dynamiques socioéconomiques locales, faisant de ces entités des espaces privilégiés pour l'analyse des retombées de l'exploitation minière sur les communautés riveraines et le niveau d'inclusivité des mécanismes de gouvernance des revenus générés pour le développement local.

2. Etat de la participation et du pouvoir de décision des femmes dans la gestion des revenus infranationaux dans la Ville de Lubumbashi et ses environs

1.1 Une participation féminine marginale dans les processus des cahiers des charges miniers

L'analyse du cahier des charges de MMG Kinsevere révèle une faible représentation des femmes dès la phase de négociation. Le comité local de développement ayant négocié le cahier des charges de cette entreprise était composé de dix-neuf membres, dont seulement quatre femmes représentant 21 % de l'effectif.[11] Au sein de la commission permanente d'instruction des cahiers des charges du Haut-Katanga, une seule femme siégeait parmi treize membres, soit 8 % de représentation féminine. Cette marginalisation se poursuit durant les phases d'exécution et de suivi. Parmi les dix-neuf projets réalisés entre 2021 et 2025, seuls deux marchés ont été attribués à des structures dirigées par des femmes, représentant environ 11 % des réalisations.[12]

La situation est similaire dans la gestion des infrastructures construites grâce aux fonds du cahier des charges. Sur treize infrastructures recensées, seulement deux sont dirigées par des femmes, soit 15 % des postes de responsabilité.[13] Le comité local de suivi du cahier des charges de MMG Kinsevere présente lui aussi une faible représentativité féminine avec une seule femme sur sept membres, soit 14%.[14] Dans la commune de la Ruashi, les résultats sont encore plus préoccupants. Le comité local de développement ayant négocié le cahier des charges de Ruashi Mining était composé d'une seule femme sur quinze membres, soit 7 % de représentation féminine.[15] Ces chiffres démontrent une exclusion quasi-systématique des femmes des principaux espaces de décision liés à la gouvernance des revenus infranationaux du secteur minier et des engagements sociétaux des entreprises minières.

---

[10] Le secteur de Bukanda est en cours de démembrement en chefferies de Kasongo et de Shindaika dans le cadre de la réorganisation administrative locale. Lire notamment https://fatshimetrie.org/fr/africa/2025/12/08/reconnaissance-du-groupement-shindaika-en-tant-que-chefferie-au-haut-katanga-enjeux-de-decentralisation-et-perspectives-de-developpement-local/

[11] Lire le cahier des charges de responsabilité sociétale de l'entreprise MMG Kinsevere, p.4

[12] Lire le rapport du CLS sur le cahier des charges de l'entreprise MMG Kinsevere

[13] Propos recueillis par les auteures auprès d'un délégué des communautés membre du CLD en septembre 2026

[14] Voir Décision N°551/004BUR.AT/KHI/2024 portant mise en place des comités locaux de suivi des cahiers de charges de responsabilité sociétale des entreprises minières MMG Kinsevere, Congo Dong Fang International Mining (CDM) et Golden Africa Ressources p.2

[15] Lire le cahier le cahier des charges de l'entreprise Ruashi Mining et les communautés de la Ruashi p 4et 5

1.2 Les limites de l'inclusion féminine dans la gestion des fonds de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires de l'entreprise minière.

La dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires constitue l'un des mécanismes les plus innovants du Code minier révisé. Son objectif est de permettre aux communautés locales de définir et financer elles-mêmes leurs priorités de développement. Toutefois, l'étude révèle que les organismes spécialisés chargés de gérer ces fonds sont fortement masculinisées. Au sein de l'organisme spécialisé de gestion de la dotation minimale de 0,3% de l'entreprise MMG Kinsevere par exemple, seules deux femmes siégeaient sur douze membres, soit 16,7 % de représentation féminine. [16]La situation est encore plus critique au sein de l'unité d'exécution des projets où aucun poste de responsabilité n'est occupé par une femme, bien que cet organe comprenne seulement deux personnels [17]. Alors qu'un montant de près de 6 millions USD a été mobilisé au titre de la dotation minimale de 0,3% de MMG Kinsevere, la recherche n'a pu identifier de mécanismes spécifiques permettant l'identification des besoins spécifiques des femmes lors de la sélection des projets à financer. Pour l'entreprise Ruashi Mining, l'organisme spécialisé compte trois femmes sur douze membres, soit 25 % de représentation féminine.[18] Bien que ce niveau soit supérieur à celui observé à l'organisme spécialisé de l'entreprise MMG Kinsevere, les postes techniques de l'unité d'exécution demeurent exclusivement masculins. Cette réalité montre que l'inclusion féminine se limite souvent à une présence symbolique dans les organes de gouvernance sans réelle influence sur les décisions stratégiques.

1.3 Etat du genre dans la gestion de la redevance minière : des progrès encourageants mais insuffisants

- *La Commune de Ruashi : un cas particulier dans la représentation des femmes ?*

Depuis l'entrée en vigueur du Code minier révisé, la Commune Ruashi est administrée par une femme. Entre 2018 et 2023, la commune a perçu près de 12 millions de dollars américains au titre de la redevance minière[19]. L'analyse de son personnel révèle une représentation féminine de 39 %, une proportion supérieure au seuil de 30 % souvent retenu dans les politiques publiques de promotion du genre. Toutefois, cette présence ne se traduit pas automatiquement par un accès équitable aux postes de décision. Sur trente-deux services administratifs, seuls huit sont dirigés par des femmes, soit environ 25 %. Les femmes demeurent donc sous-représentées dans les fonctions stratégiques malgré leur présence numérique relativement importante. Les consultations menées lors de l'élaboration des outils locaux de développement montrent également que les participantes

[16] Lire l'article 3 de l' Arrêté interministériel N° 00167/CAB.MIN/MINES/01/2022 ETN°040/CAB.MIN/AFF SOC.A.H.S.N DU 04 AVRIL 2022 portant mise en place de l'organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation de 0,3% du chiffre d'affaires auprès de la société MMG Kinsevere.

[17] Propos recueilli par le représentant des communautés au sein de l'organisme spécialisé des fonds de la dotation de 0,3% de de l'entreprise MMG Kinsevere.

[18] Lire l'article 3 de l'Arrêté interministériel N° 00159 /CAB.MIN/MINES/01/2022 ET N°045 /CAB.MIN/AFF SOC.A.H.S.N du 04 avril 2022 portant mise en place de l'organisme spécialisé charge de la gestion de la dotation de 0,3% du chiffre d'affaires auprès de la société MMG Kinsevere SARL

Propos recueillis par le représentant des communautés au sein de l'organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation de 0,3% du chiffre d'affaires auprès de la société MMG Kinsevere.

[19] Comité exécutif de l'ITIE-RDC, *Rapports ITIE-RDC, 2018-2023*, disponible sur https://www.itierdc.net/rapports/

représentent à peine 20 % des personnes impliquées dans les processus de planification.[20] Ces données confirment que la présence institutionnelle des femmes ne garantit pas nécessairement leur influence réelle sur l'affectation des ressources publiques locales.

- *Le genre et la gestion de la redevance minière dans l'(ancien) secteur de Bukanda*

Entre 2018 et 2023, l'(ancien) secteur de Bukanda a perçu environ 13,3 millions USD de redevance minières versée en grande partie par l'entreprise MMG Kinsevere[21]. Malgré l'importance de ces ressources, la représentation des femmes dans les instances décisionnelles du secteur reste faible. Sur les 22 services que comptait l'administration sectorielle du secteur, seuls quatre étaient dirigés par des femmes, notamment les services du développement rural, du genre, des affaires sociales ainsi que de la culture et des arts, soit 18 % des postes de responsabilité, contre 82 % occupés par des hommes.[22] La participation des femmes à la gestion des fonds de la redevance minière dans l'(ancien) secteur de Bukanda montre un contraste entre la consultation et l'influence sur les décisions. Si les femmes sont généralement associées aux processus de concertation et de planification du développement local à travers leur participation aux réunions communautaires, cette implication reste essentiellement consultative. Les femmes ont ainsi pu contribuer à l'identification des besoins communautaires et aux discussions relatives à l'affectation des ressources issues de la redevance minière, mais leur influence sur les décisions stratégiques et la gestion des projets est demeurée limitée. Les revenus de la redevance minière ont permis la réalisation d'importants investissements collectifs dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la communication communautaire et des infrastructures administratives. Toutefois, la mise en œuvre de ces projets a été largement dominée par les hommes, les femmes n'ayant joué qu'un rôle marginal, principalement dans certaines initiatives de sensibilisation à caractère sanitaire et social[23].

III. ESQUISSE DES CAUSES STRUCTURELLES DU FAIBLE POUVOIR DES FEMMES DANS LA GESTION DES REVENUS INFRANATIONAUX DU SECTEUR MINIER EN DANS LA PROVINCE DU HAUT-KATANGA

La recherche menée dans le cadre de cette étude met en évidence plusieurs facteurs explicatifs du faible niveau de participation des femmes et le niveau de leur influence dans le processus décisionnel. Le premier réside dans l'absence de mécanismes juridiques contraignants imposant des quotas de participation féminine dans les structures de gouvernance minière. Le deuxième facteur est d'ordre socioculturel. Les normes traditionnelles continuent d'associer les fonctions de leadership et de gestion financière aux hommes, réduisant l'accès des femmes aux espaces décisionnels. Le troisième facteur concerne les inégalités éducatives et économiques. Le faible niveau d'instruction de certaines femmes, les abandons scolaires précoces et le manque d'accès aux formations techniques limitent leur compétitivité pour occuper des fonctions de gestion. D'autres contraintes concernent les charges domestiques importantes, la faible confiance en soi pour les femmes, la faiblesse des revenus, le manque d'accompagnement institutionnel et l'absence de

[20] Propos recueillis auprès de madame la cheffe de service fonction publique au sein de la commune Ruashi

[21] Comité exécutif de l'ITIE-RDC, *Rapports ITIE-RDC, 2018-2023*, disponible sur https://www.itierdc.net/rapports/

[22] Propos recueillis par les auteures auprès de Madame la cheffe du service développement rural au sein de l'ancien secteur de Bukanda en septembre 2026.

[23] Entretiens tenus par les auteures en septembre 2026 avec les parties prenantes de l'(ancien) secteur de Bukanda

programmes systématiques de renforcement des capacités. Ces obstacles se cumulent et produisent un cercle d'exclusion qui se reproduit à toutes les étapes de la gouvernance minière locale.

CONCLUSION

L'analyse des cas de la Commune Ruashi à Lubumbashi et du secteur de Bukanda montre que la réforme minière de 2018 a certes créé de nouvelles opportunités de développement local grâce au partage d'une partie des revenus miniers. Toutefois, ces avancées législatives et financières ne se sont pas accompagnées d'une inclusion équitable des femmes dans les mécanismes de gouvernance mis en place. Les femmes demeurent largement sous-représentées dans les comités de négociation et de suivi des cahiers des charges, dans les organismes spécialisés de gestion des fonds de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires et des fonds de la quotité de la redevance minière des ETD . Cette situation met en lumière un décalage important entre les engagements juridiques de la RDC en matière d'égalité de genre et les pratiques observées sur le terrain. La gouvernance des revenus infranationaux ne pourra contribuer pleinement au développement durable des communautés minières que si les femmes participent effectivement à la définition des priorités locales, à la gestion des ressources financières et au contrôle des projets. L'inclusion du genre ne doit donc plus être perçue comme une exigence sociale secondaire, mais comme une condition essentielle de l'efficacité, de la légitimité et de la durabilité de la gouvernance minière locale.

Une réforme future du cadre réglementaire pourrait utilement introduire des quotas obligatoires de participation effective des femmes dans les espaces et des mécanismes de consultation spécifiques aux femmes ainsi que des indicateurs de suivi sensibles au genre afin de garantir que les revenus miniers contribuent réellement à un développement inclusif et équitable des communautés affectées par l'exploitation minière.