

République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d’Exécution du Projet « PROMINES »

Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines

Don IDA Projet P106982 – IDA – H589 ZR – TF010744

Rapport sur l’organisation et le fonctionnement du Ministère des Mines



RESUME EXECUTIF

Ce rapport sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Mines résulte du diagnostic approfondi préconisé dans la deuxième phase de l'audit du cadre institutionnel et organisationnel du secteur minier de la République Démocratique du Congo (RDC) que le projet PROMINES (Projet de Bonne Gouvernance dans les mines comme facteur de croissance) a confié au Cabinet PricewaterhouseCoopers. Cet audit vise à promouvoir une contribution effective du secteur minier à la croissance et au développement durable de la RDC.

Notre diagnostic a porté sur les entités du Secrétariat Général aux Mines. L'objectif de notre étude est l'identification des points de blocage éventuels qui affectent les performances du Ministère des Mines et la proposition des solutions appropriées.

Nos travaux ont consisté à la collecte et l'analyse des informations et des données recueillies à l'aide d'entretiens menés avec les responsables de ces entités et certains partenaires du secteur minier, et de la revue de divers documents obtenus de leur part et, identifiés par nos propres recherches. Nous avons également comparé l'organisation du Ministère des Mines de la RDC avec celle des Ministères en charge des Mines de quatre pays, l'Afrique du Sud, le Maroc, la Zambie et l'Inde.

Nos analyses ont mis en lumière des problèmes significatifs qui affectent l'organisation et le fonctionnement et la performance de l'Administration du Ministère des Mines sur les aspects stratégique et organisationnels :

- **Dimension stratégique**
 - L'absence d'une vision stratégique clairement définie et partagée
 - L'absence des données géologiques actualisées
 - La coexistence de deux Cadres organiques
 - La non formalisation de cadre de collaboration entre les entités de l'Administration des Mines et les autres services et organismes de l'Etat
- **Dimension organisationnelle**
 - Les faiblesses sur les aspects de gestion des ressources humaines
 - Les doublons identifiés dans l'organisation actuelle
 - La centralisation des tâches et des décisions
 - L'absence de dispositif de contrôle interne
 - Le manque de moyens financiers et logistiques

1. Dimension stratégique

1.1. Absence d'une vision stratégique clairement définie et partagée

Le Ministère des Mines dispose de plusieurs documents dits de planification :

- La Feuille de route pour la période 2010 – 2015
- Programme d'Actions Prioritaires (PAP) et un
- Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) 2012 – 2016
- Feuille de route 2012-2016 du Gouvernement pour le Ministère des Mines

Cependant, ces documents ne permettent pas de dégager une stratégie d'ensemble, et se limitent à énoncer et lister les activités à réaliser. Ces documents n'énoncent pas la vision stratégique qui sous-tend les objectifs fixés. Nous n'avons pas identifié de vision claire, ambitieuse, partagée, rassemblant et motivant tous les agents du Ministère des Mines, quel que soit leur grade, autour d'un même objectif.

Dans la feuille de route du Gouvernement, la promotion du secteur minier par la recherche et l'exploration géologiques ne figure pas de manière spécifique comme objectif à atteindre alors que c'est de la connaissance approfondie des potentialités en ressources minières et minérales du sol et du sous-sol que dépende le développement du secteur minier.

Une vision clairement définie et compréhensible par l'ensemble des membres de l'Institution permettrait d'obtenir leur adhésion et celle des autres parties prenantes et mobiliser les énergies pour atteindre les objectifs fixés. Cette vision devrait également être entretenue par un rapportage adéquat et régulier des activités du secteur dans son ensemble afin d'informer pleinement toutes les parties prenantes. A ce sujet, le Ministère des Mines devrait s'inspirer des rapports annuels 2012 publiés par tous les pays à vocation minière qui ont fait l'objet de notre analyse comparative.

1.2. Absence de données géologiques actualisées

On constate une absence de connaissance du potentiel géologique de la RDC. Les informations disponibles sont obsolètes, dispersées et il n'existe pas de base de données centralisant toutes les informations disponibles. Cette situation est due au manque de ressources (humaines, financières et logistiques) des entités en charges de la recherche géologique au niveau national.

L'activité de recherche et exploration géologiques est attribuée concomitamment à deux entités étatiques distinctes, à savoir la Direction de Géologie du Ministère des Mines et le Centre de Recherches Géologiques et Minières « C.R.G.M », organisme dépendant du Ministère de la Recherche Scientifique.

Malgré la similitude de leur mission, la Direction de Géologie et le C.R.G.M ne collaborent pas. D'après les discussions que nous avons eues, le C.R.G.M mettrait en œuvre un certain nombre de projets importants sans que la Direction de Géologie ne soit informée et/ou associée, par exemple, des études pour mesurer les potentialités géologiques de certaines zones et la réactualisation des cartes géologiques du pays, démarré par la province du Bas-Congo. La Direction de la Géologie quant à elle est dans l'incapacité de réaliser les missions confiées par le Code Minier compte tenu de l'absence de moyens de fonctionnement.

La RDC a décidé, à l'instar d'autres pays tels que l'Inde et l'Afrique du Sud, de se doter d'un Service Géologique National autonome dédié à la recherche géologique de base.

Pour le succès effectif de cette réforme, le Gouvernement et le Ministère des Mines devraient s'assurer que les maux minant la Direction de la Géologie et le C.R.G.M. ne soient pas reconduits au Service National de Géologie. Dans ce cadre, il est impératif de :

- Définir clairement les modalités de collaboration entre ce Service, la Direction de Géologie et le C.R.G.M. (idéalement, il faudrait fusionner ce service avec le C.R.G.M).
- Organiser ce service comme un véritable institut de recherche mettant l'accent sur les compétences et les ressources scientifiques et techniques, et non sur le personnel administratif et de support comme cela semble être le cas en ce moment.
- Assurer un financement régulier et suffisant en phase avec les objectifs visés.

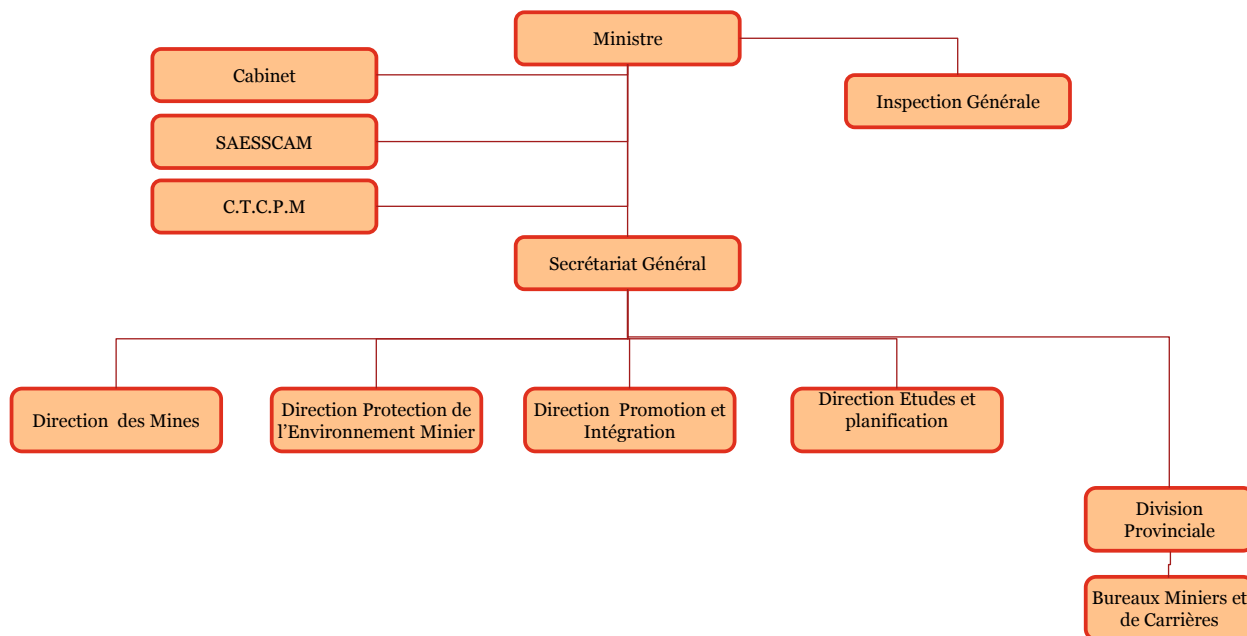
1.3. Coexistence de deux Cadres organiques

Un nouveau cadre organique a été défini pour le Ministère des Mines suivant l'Arrêté N° CAB.MIN/FP/USKD/SCOM/CJ-KLM/501/BIJ/034 du 25 mai 2011 en remplacement du cadre organique de 2003.

Aujourd'hui, nous constatons que les deux cadres organiques coexistent. La Direction des Mines, la Direction de Géologie et la Directions des Services Généraux, continuent de fonctionner avec les structures fixées par le Cadre organique de Mars 2003. Les nouvelles directions créées par le Cadre organique de Mai 2011 (Métallurgie, Carrières de Matériaux de construction et Réglementation et Contentieux miniers) ne sont toujours pas opérationnelles.

De plus, la structure organisationnelle proposée en 2011 semble lourde, rigide et peu efficace. Elle est représentée par un organigramme en râteau rattachant directement 12 entités au Secrétaire Général. Elle nécessite à notre avis d'être rationalisée afin de la rendre souple notamment par la réduction du nombre des directions. Ceci peut être fait en regroupant les fonctions par métier à l'instar de la structure organisationnelle des pays africains à vocation minière retenus dans notre analyse comparative.

Tenant compte de la création du futur Service Géologique National et de la flexibilité attendue de la Loi minière, nous proposons une nouvelle structure organisationnelle ci-dessous :



Cette structure organisationnelle devrait être sous-tendue par une vision et une mission stratégiques du Ministère des Mines clairement définies et mobilisatrices ainsi que par un dispositif de contrôle interne adapté.

1.4. Manque de formalisation du cadre de collaboration entre les entités de l'Administration des Mines et les autres services et organismes de l'Etat

Selon le Code Minier, et les dispositions pratiques sur le terrain, les attributions assignées à certaines directions du Secrétariat Général aux Mines doivent être exécutées en collaboration avec les autres services ou organismes de l'Etat concernés :

- la Direction de la Protection de l'Environnement Minier avec le Ministère de l'Environnement ;
- Régies financières et Direction des Mines pour la taxation des opérateurs ;
- la Direction des Mines avec notamment la Banque Centrale du Congo « BCC » pour le contrôle des recettes d'exportation des minerais.
- Divisions Provinciales des Mines et Ministères provinciaux en charge des Mines.

Pour tous ces cas, les modalités d'application de cette collaboration ne sont, en général, pas formellement définies. Sur le terrain, on constate des conflits et un manque de collaboration entre certaines de ces entités à différents niveaux.

Le Code Minier devrait laisser au Ministère des Mines la latitude de mettre en place une structure lui permettant de réaliser les mandats fixés, en tenant compte des ressources disponibles, de ses objectifs stratégiques et des changements survenant dans son environnement. Cela apporterait une plus grande pérennité au Code Minier et de la flexibilité au Ministère.

Des modalités pratiques, formalisées de collaboration en concertation avec les autres organismes étatiques concernés devraient être définis par les autorités des services concernées et intégrées dans les activités quotidiennes des agents des services publics. Ceux-ci devraient être comprendre que toutes leurs activités visent à un but commun : développer la RDC et améliorer les conditions de vie des populations congolaises.

2. Dimension organisationnelle

2.1. Faiblesses dans la gestion des ressources humaines

Trois problèmes clés ont été identifiés au niveau des ressources humaines :

- Le manque de personnel qualifié au sein du Ministère. Sur la base des diplômes obtenus, on constate que seulement 16% des agents du Ministère ont une qualification technique en rapport avec les mines et/ou l'exploitation minière. De plus, les agents qualifiés ont une moyenne d'âge plus élevée, ce qui pose un problème important de renouvellement des compétences.
- 20% des agents sont éligible au départ à la retraite sur le court terme. Bien que cela donne l'opportunité au Ministère de recruter et de former du personnel plus jeune et plus dynamique, cela pose aussi des problèmes administratifs (pour les conditions de départ à la retraite) et de perte potentielle de connaissance.
- Au niveau des provinces, existent de nombreux agents recrutés, mais non mécanisés. Sur deux provinces où nous avons obtenu les données, ces agents représentent 40% des effectifs provinciaux. Ils ne sont pas reconnus par la Fonction Publique et donc ne reçoivent pas de salaires et/ou autres avantages, posant le problème de précarité et de survie de ce personnel.

- Les salaires des agents dépendant du Secrétariat Général aux Mines sont peu élevés et peu motivants. Ils sont extrêmement bas comparés aux salaires des agents des services spécialisés du Ministère des Mines. Le salaire moyen annuel d'un agent du Secrétariat Général s'établit à USD 685 contre USD 2 906 (soit 4 fois plus) pour un agent du SAESSCAM qui est pourtant le service spécialisé affichant la moyenne de rémunérations moyennes la plus basse.

Nos principales recommandations sont présentées ci-dessous :

- Valider et formaliser la structure organisationnelle et les profils de poste liés.
- Procéder à une évaluation externe et objective des compétences et des profils existants pour identifier les besoins.
- Etudier la possibilité de revoir à la hausse les salaires payés (par des primes par exemple) au sein de l'Administration des Mines.
- Assurer à travers les programmes en place par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs la mise à la retraite des agents ayant atteint la limite d'âge.
- Etudier avec les universités et grandes écoles et les autres Ministères concernés la possibilité de créer des stages, formations professionnelles de courte durée et augmenter l'attractivité du secteur minier pour les étudiants.

Nous avons noté que les problèmes soulevés concernent l'ensemble de l'Administration publique de la RDC et qu'ils sont en cours d'examen pour résolution notamment à travers le Programme de Rajeunissement de l'Administration Publique cours au niveau du Ministère de la Fonction Publique. Néanmoins, le succès de toutes les réformes en cours dépend, à notre avis, de l'amélioration de la politique salariale afin de rendre l'Administration publique compétitive sur le marché de l'emploi.

2.2. Doublons identifiés dans l'organisation actuelle

Une revue de l'organisation du Ministère des Mines fait apparaître divers duplications ou conflits de compétences potentiels ou avérés. La situation la plus préoccupante concerne la Cellule Technique de Coordination et de Planification des activités minières « C.T.C.P.M ». Une duplication de fait des structures et des activités est constatée entre le Secrétariat Général aux Mines et la C.T.C.P.M.

Les organigrammes de ces deux entités se ressemblent à quelques exceptions près. Chaque fonction opérationnelle du Secrétariat Général a son équivalent à la C.T.C.P.M. De plus, une revue des rapports d'activité 2012 des deux structures fait ressortir de nombreuses situations de conflits de compétences. Pour tenter de résoudre cette situation qui est source de de gaspillage de ressources nous proposons deux options :

- La suppression de la C.T.C.P.M et la fusion de ses activités dans celles de la Direction Etudes et Planification. Cette option pourrait permettre une réallocation efficiente de la dotation annuelle (en moyenne CDF 600 millions) de la C.T.C.P.M entre les Directions et Divisions opérationnelles du Secrétariat Général aux Mines
- La reconversion de la C.T.C.P.M pour qu'elle se recentre sur sa mission originelle. Cela supposerait une révision de la structure de la C.T.C.P.M d'une structure fonctionnelle à une structure projet avec un pool d'experts expérimentés dans les différents métiers du secteur. Ces

experts seraient organisés en équipe selon les besoins ponctuels. Cela demanderait une réduction importante des effectifs du personnel de la C.T.C.P.M.

2.3. Absence de Système de Contrôle interne

Il n'existe pas de dispositif de contrôle interne formalisé au sein du Ministère des Mines. Le système de contrôle interne un instrument essentiel à la gouvernance des organisations et un des processus clés par lesquels les dirigeants s'assurent que les ressources dont ils disposent sont utilisées avec efficacité et efficience. Au sein du Ministère, ceci se manifeste aussi par le manque d'une fonction de contrôle et/ou d'audit interne, de manuel de procédures et de guides opérationnels.

Les tâches relatives aux attributions assignées aux différentes directions sont exécutées par référence aux dispositions prévues dans les textes légaux, réglementaires et administratifs concernés. Le manque de dispositions opérationnelles formalisées entraîne :

- Des divergences dans la compréhension et l'interprétation et donc dans la mise en œuvre;
- des écarts dans l'exécution des tâches entre les résultats attendus et ceux obtenus;
- L'inadéquation des tâches à exécuter avec le niveau de risques à gérer ;
- Le manque de clarté des responsabilités attribuées à chaque agent.

Nous recommandons que la structure organisationnelle proposée ci-avant soit sous-tendue par un dispositif de contrôle interne adapté. L'exécution des tâches au quotidien par les agents devrait être encadrée à l'aide d'un manuel des procédures administratives et financières et de Guides des opérations. Outre les contrôles exercés au niveau de l'exécution et de la supervision des tâches, une fonction d'audit interne devrait être instituée afin d'évaluer le fonctionnement adéquat et continue des procédures en place.

2.4. Centralisation des tâches et des décisions

L'essentiel des tâches et décisions est réalisé à Kinshasa, au niveau de l'Administration Centrale. Il s'ensuit notamment les inconvénients ci-après :

- Délai relativement long pour le traitement des dossiers ;
- Alourdissement de la fonction administrative entraînant des coûts logistiques plus élevés;
- Décisions éventuellement inadéquates du fait de la méconnaissance des réalités du terrain.

Les Divisions, Bureaux et Antennes provinciales se limitent, en général, à exécuter des tâches de réception et de transmission des dossiers pour traitement ou décision à Kinshasa. Ce qui affecte l'efficacité des activités.

Pour l'allocation efficiente des ressources et la réalisation efficace des activités, nous recommandons que le travail s'organise sans interférence entre les trois niveaux comme suit:

- au niveau central : la planification stratégique, la régulation, la promotion et le contrôle et inspection des services internes ;
- au niveau provincial : la planification régionale, la supervision et le suivi du travail des bureaux, la compilation des données et informations ainsi que l'assistance aux investisseurs potentiels ;

- au niveau des bureaux : le suivi des activités sur le terrain, l'assistance des opérateurs miniers et le service d'assiette.

Cette réallocation devra également se traduire par une délégation accrue de responsabilité à tous les niveaux.

2.5. Manque de moyens financiers et logistiques

Le Ministère des Mines ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour assurer sa mission. De plus, les crédits votés au profit du Ministère des Mines au titre du budget de l'Etat ont baissé entre 2011 et 2012. De CDF 25,3 milliards en 2011, ils se sont établis à CDF 18,8 milliards en 2012. Cette même tendance a été observée dans les réalisations qui sont passées de 29% (en CDF 7,2 milliards) en 2011 à 14% (CDF 2,6 milliards) en 2012.

Par ailleurs, ces dotations insuffisantes sont mal réparties. Sur le total des ressources effectives de CDF 7,2 milliards en 2011 et de CDF 2,6 milliards en 2012, la part des Directions opérationnelles s'élève respectivement à CDF 0,2 milliards (0%) et CDF 1 milliard (0%). Avec des ressources financières limitées, voire inexistantes, ces dernières ont donc de fortes difficultés à réaliser les activités et atteindre les objectifs assignés.

Il ressort de nos visites et entretiens que les conditions de travail au sein du Ministère des Mines ne sont pas propices pour un fonctionnement efficace. A Kinshasa, les différentes entités (directions et/ou Services spécialisés), sont éparpillées et occupent des locaux exigus, vétustes et mal équipés. Le matériel et les outils de travail sont quasi-inexistants. Il n'y a pas d'équipements et matériels techniques de base (détecteurs de métaux, spectrogramme, boussoles, balances, etc..). Il manque également de matériels et réseaux informatiques, de matériels de communication et des véhicules.

Vu le rôle moteur du secteur minier pour la relance de l'économie de la RDC et le bien-être de sa population, le Gouvernement devrait accorder au Ministère des Mines des moyens financiers et logistiques compatibles à la mission et aux objectifs assignés. Afin d'éviter tout dérapage, ceci devrait s'accompagner de la mise en place de :

- Un système de gestion approprié, permettant de sécuriser les ressources et de retracer les ressources perçues par le Ministère et les emplois qui en sont faits de manière fiable.
- Un système de sanctions (positives ou négatives) appliqué de manière méthodique pour s'assurer que les ressources mises à disposition soient utilisées de manière efficace et que les objectifs fixés soient atteints.

En ce qui concerne ses équipements, le Ministère devra définir un plan d'investissement réaliste (sur plusieurs années), et obtenir l'adhésion et le financement du Gouvernement et des bailleurs de fonds intéressés. Ce plan devra montrer non seulement les besoins et les coûts y relatifs mais aussi les bénéfices attendus.

Le problème de manque des ressources logistiques se pose avec acuité au sein du Ministère des Mines. Sa résolution apporterait une contribution importante dans l'amélioration des performances de cette entité.

3. Suite de la mission

La prochaine étape de notre mission, sera consacrée à trois tâches capitales. Il s'agit de :

- Définir les profils clés des principaux postes de la structure organisationnelle recommandée;
- Elaborer un Manuel des procédures administratives et financières pour soutenir la nouvelle structure organisationnelle ;
- Elaborer un plan d'action, un calendrier et un budget estimatif pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans les quatre rapports produits durant cette phase.

Sommaire

RESUME EXECUTIF	1
Table des Figures	12
Table des Abréviations	13
1 Introduction.....	14
1.1 Historique et Contexte de la mission	15
1.2 Objectifs de ce rapport	15
1.3 Approche	16
2 Mandat et objectifs du Ministère des Mines	17
2.1 Feuille de route du Ministère des Mines pour la période 2010-2015.....	17
2.2 Feuille de route du Gouvernement.....	18
2.3 Cohérence des mandats fixés au Ministère des Mines	19
Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions.	22
3 Répartition des tâches et des responsabilités	23
3.1 Structure organisationnelle du Ministère des Mines.....	23
3.1.1 Au niveau Central	23
3.1.2 Au niveau Provincial.....	26
3.2 Effectifs du Ministère des Mines	27
3.2.1 Ressources Humaines au niveau de l'Administration Centrale	27
3.2.2 Mécanisation du personnel des Divisions Provinciales.....	29
3.2.3 Rémunération des personnels du Ministère des Mines	30
3.3 Ressources financière et logistiques du Ministère des Mines	31
3.3.1 Moyens financiers du Ministère des Mines.....	31
3.3.1 Moyens Logistiques du Ministère des Mines	33
3.4 Répartition des tâches et des responsabilités	36
3.4.1 La centralisation de la prise des décisions	38
3.4.2 Le suivi et le contrôle des activités	38
3.4.3 La collecte et l'analyse des données et informations	39
3.4.4 Le contrôle des fraudes et infractions.....	40
3.4.5 La réalisation des études et analyses de projets	40
3.4.6 Duplication des activités du Ministère par la C.T.C.P.M.....	41

3.5	Organisation du travail au sein du Secrétariat Général	44
3.5.1	Direction de Géologie	44
3.5.2	Direction des Mines	47
3.5.3	Direction Protection de l'Environnement Minier « DPEM »	48
3.5.4	Direction des Investigations	49
3.5.5	Direction des Etudes et Planification	50
3.5.6	Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances	51
3.5.7	Divisions et Bureaux provinciaux	52
3.6	Système de Contrôle interne	53
3.7	Facteurs d'inefficacité et de performances sous-optimales	54
3.7.1	Coexistence de deux Cadres organiques	54
3.7.2	Absence de définition de profil pour chaque poste	55
3.7.3	Déficit en matière de gestion des ressources humaines	55
3.7.4	Manque de moyens financiers	56
3.7.5	Manque de moyens logistiques	56
3.7.6	Centralisation des tâches et des décisions	57
3.7.7	Absence de Système de Contrôle interne	57
3.7.8	Faible synergie dans l'accomplissement des tâches	58
3.7.9	Non formalisation du cadre de collaboration entre les entités de l'Administration des Mines et les autres services et organismes de l'Etat	58
4	Comparaison avec des organisations similaires en Afrique et dans le monde	59
4.1	Analyse comparative des missions du Ministère en charge des Mines	59
4.2	Analyse comparative de la structure organisationnelle des Ministères en charge des Mines	60
4.2.1	Afrique du Sud	60
4.2.2	Inde	62
4.2.3	Maroc	63
4.2.4	Zambie	66
4.2.5	Synthèse des différentes structures organisationnelles analysées	67
5	Conclusions et recommandations	70
5.1	Données géologiques	70
5.2	Structure organisationnelle	70
5.2.1	Secrétariat Général	72

5.2.2	Direction des Services Généraux, Personnel et Finances.....	72
5.2.3	Direction des Mines.....	74
5.2.4	Direction de la Protection de l'Environnement Minier	75
5.2.5	Direction de la Promotion et de l'Intégration	76
5.2.6	Direction Etudes et Planification.....	77
5.2.7	Direction Inspection Générale	78
5.2.8	Division Provinciale des Mines.....	78
5.3	Organisation du travail au sein de l'Administration des Mines	79
5.4	Système de Contrôle interne	80
5.5	Ressources humaines, financières et logistiques.....	80
5.6	La C.T.C.P.M.....	81

Table des Figures

FIGURE 1 : TABLEAU COMPARATIF DES ATTRIBUTIONS ASSIGNEES	20
FIGURE 2 : ATTRIBUTIONS SUJETTES A CONFLITS DE COMPETENCES	22
FIGURE 3 : ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINES SELON LE CADRE ORGANIQUE DE MAI 2011.....	24
FIGURE 4 : ORGANIGRAMME DE LA C.T.C.P.M	26
FIGURE 5 : ORGANIGRAMME TYPE DES DIVISIONS PROVINCIALES DES MINES	27
FIGURE 6 : EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE PAR PROFIL.....	28
FIGURE 7 : PYRAMIDE DES AGES DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	29
FIGURE 8 : PROPORTION DES AGENTS MECANISES ET NOUVELLES UNITES AU SUD-KIVU ET EN PROVINCE ORIENTALE.....	30
FIGURE 9 : GRILLE DES SALAIRES DANS LE SECTEUR MINIER DE LA RDC.	30
FIGURE 10 : DEPENSES DU MINISTERE DES MINES EN 2011 ET 2012 (EN CDF)	32
FIGURE 11 : BATIMENT ABRITANT LE SECRETARIAT GENERAL AUX MINES	33
FIGURE 12 : HALL DU COMPARTIMENT ABRITANT LA DIRECTION DE GEOLOGIE ET LA DIRECTION DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MINIER...	34
FIGURE 13 : EQUIPEMENT DE LA DIRECTION DES MINES	35
FIGURE 14 : ANALYSE RACI DE L'ADMINISTRATION DES MINES.....	37
FIGURE 15 : COMPARAISON ENTRE LES ACTIVITES DE LA C.T.C.P.M. ET LES DIRECTIONS DE L'ADMINISTRATION DES MINES	42
FIGURE 16 : NIVEAU DE PERFORMANCE DE LA DIRECTION DE GEOLOGIE	44
FIGURE 17 : NIVEAU DE PERFORMANCE DE LA DIRECTION DES MINES	47
FIGURE 18 : NIVEAU DE PERFORMANCE DE LA DIRECTION PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MINIER « DPEM »	48
FIGURE 19 : NIVEAU DE PERFORMANCE DE LA DIRECTION DES INVESTIGATIONS	50
FIGURE 20 : NIVEAU DE PERFORMANCE DE LA DIRECTION ETUDES ET PLANIFICATION	51
FIGURE 21 : NIVEAU DE PERFORMANCE DES DIVISIONS ET BUREAUX PROVINCIAUX.....	52
FIGURE 22 : ESSENTIELS DES MISSIONS DES MINISTÈRES EN CHARGE DES MINES	59
FIGURE 23 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DES RESSOURCES MINERALES DE L'AFRIQUE DU SUD.....	61
FIGURE 24 : ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES MINES DE L'INDE.....	63
FIGURE 25 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DES MINES, DE L'ENERGIE, DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT DU MAROC	64
FIGURE 26 : ORGANIGRAMME DU DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT MINIER DU MAROC	65
FIGURE 27 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DES MINES ET DES RESSOURCES MINERALES DE LA ZAMBIE	67
FIGURE 28 : TABLEAU COMPARATIF DES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES DES MINISTÈRES EN CHARGE DES MINES.....	68
FIGURE 29 : PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DU MINISTERE DES MINES DE LA RDC	71
FIGURE 30 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU SECRETARIAT GENERAL AUX MINES.....	72
FIGURE 31 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DES SERVICES GENERAUX, PERSONNEL ET FINANCES	73
FIGURE 32 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DES MINES.....	74
FIGURE 33 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MINIER	75
FIGURE 34 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DE LA PROMOTION ET DE L'INTEGRATION	76
FIGURE 35 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION ETUDES ET PLANIFICATION	77
FIGURE 36 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'INSPECTION GENERALE	78
FIGURE 37 : PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIVISION PROVINCIALE DES MINES	79
FIGURE 38 : REPARTITION DES TACHES PAR NIVEAU D'INTERVENTION.....	79

Table des Abréviations

Cigle	Définition
ANR	Agence Nationale de Renseignement
BCC	Banque Centrale du Congo
C.T.C.P.M	Cellule Technique de Coordination et Planification des activités Minières
CAMI	Cadastre Minier
CGS	The Council for Geoscience of South Africa
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEEC	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses
CNED	Centre National de l'Environnement et du Développement Durable
CRGM	Centre de Recherche Géologique et Minières
DEP	Direction des Etudes et Planification
DGDA	Direction Générale des Douanes et Accises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale de Migration
DGRAD	Directions des Recettes Administratives, Domaniales et Participation
DPEM	Direction de Protection de l'Environnement Minier
EIE	Etude d'Impact Environnemental
GSI	Geological Survey of India
IBM	Indian Bureau of Mines
MECNT	Ministère de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme
MINTEK	The Council for Mineral Technology Research of South Africa
ONHYM	Office National des Hydrocarbures et des Mines du Maroc
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PAR	Plan d'Atténuation et de Réhabilitation
PGEP	Plan de Gestion Environnementale du Projet
RDC	République Démocratique du Congo
SAESSCAM	Service d'Assistance et Encadrement de Small Scale Mining

1 Introduction

Le Cabinet PricewaterhouseCoopers a été recruté pour conduire un audit du cadre institutionnel et organisationnel du secteur minier de la République Démocratique du Congo (RDC). Cet audit s'inscrit dans le cadre du projet PROMINES (Projet de Bonne Gouvernance dans les mines comme facteur de croissance) qui vise à promouvoir une contribution effective du secteur minier à la croissance et au développement durable par l'amélioration des capacités et de la gouvernance dans le secteur.

La première phase de cet audit a consisté à poser un diagnostic des institutions et de l'implémentation du Code et du Règlement miniers afin d'assurer une meilleure performance du secteur minier dans l'avenir. A l'issue de ce diagnostic, le Rapport initial soumis en projet en date du 25 janvier 2013 a mis en exergue trois problématiques clés dont l'analyse approfondie et l'optimisation paraissent décisives pour l'amélioration de la performance du secteur minier. Il s'agit de :

- Les ressources humaines et logistiques
- Les dispositifs de gestion financière dans le secteur
- L'organisation de deux services clés du secteur, à savoir : SAESSCAM et l'Administration Centrale et des provinces du Ministère des Mines.

Pour cette seconde phase, chacune de ces trois problématiques a fait l'objet d'une analyse spécifique et a donné lieu à un rapport distinct. Dans cette optique, le présent rapport se focalise sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration Centrale et des Provinces du Ministère des Mines.

La structure organisationnelle est un des éléments clés dans la conduite des activités d'une entité. Elle permet de:

- Déterminer l'organisation, la localisation et la répartition du pouvoir et des responsabilités entre les personnes et les groupes de personnes au sein de l'entité ;
- Déterminer la diversification des tâches et la coordination de celles-ci.

Une structure organisationnelle adaptée devrait présenter un niveau élevé de cohérence d'une part, avec le mandat et missions de l'entité, et d'autre part, avec les attributions des différentes fonctions identifiées. Cette cohérence est l'une des conditions essentielles pour une allocation efficiente des ressources et un fonctionnement efficace des différentes fonctions pour l'atteinte des objectifs fixés.

Notre rapport aborde les problèmes d'organisation et de fonctionnement qui touchent la performance de l'Administration des Mines. Notre analyse de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration des Mines sur les données et les informations recueillies principalement auprès des services du Secrétariat Général aux Mines, aussi bien à Kinshasa qu'en province.

Pour conforter nos analyses, nous avons visité quatre provinces minières de la RDC, à savoir le Katanga, le Kasai Oriental, la Province Orientale et le Sud Kivu. Dans ce même ordre d'idées, nous avons procédé à une analyse comparative de l'organisation et des fonctions du Ministère des Mines de la RDC avec celles de certains pays à vocation minière, notamment l'Afrique du Sud, le Maroc, la Zambie et l'Inde.

1.1 Historique et Contexte de la mission

Le Gouvernement de la RDC a retenu le secteur des Mines comme l'un des piliers de la relance de la croissance économique. En Juillet 2002, le Gouvernement a adopté un Code Minier incitatif avec l'ambition de promouvoir les investissements dans le secteur minier.

Le Ministère des Mines, en charge de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de la valorisation des ressources minérales, s'est engagé à réaliser les objectifs du Gouvernement, à savoir de contribuer à :

- La promotion des investissements ;
- L'accroissement des recettes de l'Etat ;
- L'amélioration du bien-être de la population en général et de celle des zones minières en particulier.

En 2003, le Cadre organique de l'Administration Centrale et Provinciale des Mines adopté en 1982, a été révisé et agréé suivant l'Arrêté Ministériel N° CAB.MIN/FP/JMK/PPJ/035/2003 du 27 mars 2003 dans le but de prendre en compte et d'assurer l'application efficace des innovations apportées par le Code et le Règlement Miniers promulgués respectivement en 2002 et en 2003.

En 2011, une nouvelle révision de la structure organisationnelle s'est imposée en vue d'adapter le Cadre organique du Secrétariat Général aux Mines de 2003 susmentionné au contexte sociopolitique marqué par le processus de décentralisation et par l'intensification des activités minières et de carrières des matériaux de construction. Cette révision a été entérinée par l'Arrêté Ministériel N° CAB.MIN/FP/USKD/SCOM/CJ-KLM/501/BIJ/034/2011 du 25 mai 2011.

Dix ans après l'entrée en vigueur du Code Minier, le constat est que le Ministère des Mines n'a pas atteint les objectifs mis en exergue ci-avant. L'Administration des Mines n'arrive pas à remplir efficacement ses tâches courantes de planification, de suivi et de contrôle des activités dans le secteur minier. Elle est même perçue par certains comme un frein aussi bien à l'investissement qu'à la mobilisation des recettes pour l'Etat.

Pour remédier à cette situation, PROMINES a diligenté un Audit du cadre Institutionnel et Organisationnel du Secteur des Mines, lequel a été confié au Cabinet PricewaterhouseCoopers. Dans ce cadre, notre mission préliminaire a mis en évidence des contraintes et dysfonctionnements dans l'organisation et le fonctionnement du secteur des Mines. Ceux-ci se traduisent par le déficit des connaissances géologiques, le déficit des moyens humains, le déficit en moyens logistiques et financiers, les conflits de compétences, le déficit communicationnel ainsi que par certaines incohérences dans la réglementation et la fiscalité.

Le présent rapport, relatif à la deuxième phase de notre mission, vise à poser un diagnostic approfondi de l'organisation et des modalités de fonctionnement des entités et services de l'Administration des Mines en vue d'identifier les points de blocage qui affectent ses performances et de proposer des pistes de réflexion afin d'identifier les solutions les plus appropriées.

1.2 Objectifs de ce rapport

Il s'agit notamment dans le présent rapport d'effectuer un diagnostic des problèmes organisationnels qui affecteraient l'efficacité et la performance du Ministère des Mines.

Concrètement, ce rapport cherche à établir dans quelle mesure :

- les mandats/missions et les objectifs assignés sont en adéquation/cohérence avec les cadres organiques et les structures mises en place dans l'Administration des Mines ;
- les réalisations du Ministère des Mines depuis la promulgation du Code et du Règlement Miniers sont en adéquation avec ces dispositions réglementaires et se sont traduites par une plus grande performance et efficacité sectorielles ;
- l'organisation en place et son fonctionnement actuel permettent à ces entités d'atteindre efficacement les objectifs qui leur sont assignés dans le PAP et le CDMT.

Cette analyse nous permettra d'identifier les facteurs qui sont à la base des mauvaises performances éventuelles du Ministère des Mines et de proposer des pistes de solutions appropriées.

1.3 Approche

Pour réaliser notre travail, nous nous sommes essentiellement appuyés sur des entretiens avec les acteurs clés du secteur et en une revue documentaire des principaux textes réglementaires et des principales études disponibles. A la différence de la phase de diagnostic d'ensemble durant laquelle les entretiens ont été réalisés au niveau des Directeurs, nous nous sommes également entretenus avec les Chefs des Divisions et dans certains cas avec les Chefs des Bureaux dans le but de mieux comprendre en détail la manière dont le travail est organisé en pratique.

En ce qui concerne la revue documentaire, nous avons, notamment, analysé tous les supports, notamment les imprimés et/ou formulaires qui servent à consigner/documenter les informations pertinentes générées dans la conduite des activités.

Nous avons également examiné le fonctionnement des divisions provinciales. A cet effet, nous avons choisi quatre provinces selon l'importance de l'activité minière : le Kasai Oriental, le Katanga, la province Orientale et le Sud Kivu.

Par ailleurs, les personnels de l'Administration Centrale et Provinciale des Mines étant pour la plupart fonctionnaires de l'Etat, nous avons analysé les caractéristiques des dispositifs de gestion des ressources humaines dans le cadre de la réforme en cours de la Fonction Publique.

Concernant l'analyse de la structure organisationnelle et la répartition des tâches/attributions et des responsabilités, notre approche s'est basée sur la méthode « RACI » (Réalisation, Autorisation, Consultation et Information).

Nous avons également procédé à une analyse comparative de l'organisation et des fonctions du Ministère des Mines avec celles d'autres entités étrangères similaires, afin d'apprécier la pertinence de la structure organisationnelle de l'Administration des Mines de la RDC.

Au terme de ces analyses, nous avons identifié les principaux axes d'amélioration et déterminé les recommandations destinées à améliorer la performance organisationnelle du Ministère des Mines.

2 Mandat et objectifs du Ministère des Mines

Le mandat et les missions du Ministère des Mines résultent des lois et des textes réglementaires régissant le secteur minier. De ce mandat et de ces missions découlent des tâches et des responsabilités dont la répartition et l'exécution nécessitent la mise en place d'une structure organisationnelle adaptée. Les objectifs du Ministère des Mines seront atteints plus efficacement si cette structure organisationnelle reflète la cohérence qu'il y a entre les tâches confiées aux Directions du Ministère et le mandat et les missions assignées.

2.1 Feuille de route du Ministère des Mines pour la période 2010-2015

Pour mettre en œuvre la politique nationale, le Ministère des Mines a élaboré une feuille de route qui s'articule autour des quatre thèmes suivants :

- Recherche et exploitation minières ;
- Domaine minier et développement durable ;
- Activités minières et amélioration du bien-être des populations ;
- Amélioration de la gestion des ressources minérales.

Cette feuille de route s'est matérialisée à travers un "Programme d'Actions Prioritaires (PAP) et un Cadre de Dépenses à Moyen Terme « CDMT » 2012 – 2016" en Octobre 2012. Ces deux documents s'apparentent au Plan stratégique du Ministère et définissent les objectifs à atteindre à moyen terme. Les quatre axes arrêtés dans le PAP et les programmes y relatifs se résument comme suit :

- Renforcement des capacités institutionnelles, avec deux programmes : Gestion des ressources et Organisation de la planification stratégique.
- Recherches géologiques et minières, avec Deux programmes : Amélioration de la connaissance du sol et du sous-sol et Etudes économiques du potentiel minier, et Centralisation des données géologiques.
- Gestion du secteur minier et développement durable, avec Deux programmes : Gestion du domaine minier, et Gestion du volet social et environnemental du secteur.
- Organisation de l'exploitation minière, avec Trois programmes : Organisation de l'exploitation minière artisanale et lutte contre les pandémies et les promiscuités dans les ZEA, Lutte contre la fraude et la contrebande minière, et Renforcement du cadre légal et réglementaire.

Les programmes retenus dans le PAP regroupent un total de 75 projets (37 font partie du Programme de PROMINES). Un tableau d'indicateurs a été préparé, mais il est essentiellement focalisé sur les moyens, pas les résultats à atteindre ou obtenus. Le coût estimé du PAP est de CDF 368 milliards, soit en moyenne CDF 74 milliards par an sur 5 ans, à comparer avec un budget exécuté de CDF 25 milliards en 2011.

Sur la base des entretiens menés avec les agents du Ministère et les documents consultés, nous constatons que, malgré l'existence de cette politique institutionnelle programmatrice (PAP), il n'existe pas une vision claire, partagée, rassemblant tout le monde (du directeur à l'huissier) autour d'un même objectif. En effet, ces documents ne permettent pas, à notre avis, de dégager une stratégie d'ensemble cohérente partagée par les membres de l'institution. Ils semblent proposer plus un ensemble d'activités

qu'un plan stratégique visant à mettre en œuvre un programme ambitieux de structuration et de développement du secteur minier.

2.2 Feuille de route du Gouvernement

Tous les mois, depuis Octobre 2012, le Ministère des Mines publie un Rapport d'activités mensuel de sur son site internet (www.mines-rdc.cd). Ce rapport mensuel est présenté sous forme de tableau comprenant les 8 rubriques suivantes :

- Objectifs/Actions,
- Résultats attendus,
- Moyens d'action,
- Indicateur de performance,
- Horizon temporaire,
- Organisme d'exécution,
- Coût estimatif et
- Niveau d'exécution.

Les objectifs et les actions repris dans ce rapport résultent du Programme du Gouvernement pour la période 2012 – 2016 et de la Lettre de mission de Mission 2012 de la Primature¹. Hormis les objectifs et les actions, certains éléments essentiels tels que « Objectif global », « Résultats attendus », « Indicateurs de résultats » et « Coûts estimatifs » n'ont pas été préalablement déterminés. Il semble que la latitude a été laissée à chaque Ministère de les déterminer en même temps que les moyens d'action.

Les objectifs spécifiques assignés au Ministère des Mines sont :

- Réajuster le processus de réforme des entreprises du portefeuille de l'Etat du secteur minier ;
- Fixer et/ou améliorer les règles du jeu dans le secteur des industries extractives ;
- Améliorer la gouvernance et la transparence du secteur minier ;
- Augmenter la production du secteur minier ;
- Développer l'industrie minière.

Il est à noter que l'objectif spécifique d'Améliorer la gouvernance et la transparence du secteur minier est à atteindre après réalisation de 16 actions distinctes.

L'examen de ce rapport mensuel de Mars 2013 a permis de relever ce qui suit :

- Les objectifs spécifiques fixés ne sont pas rattachés à un objectif global clairement précisé ;
- La description du contexte dans lequel les actions ont été réalisées n'est pas commenté ;
- L'absence d'une de synthèse qui présente les difficultés rencontrées, les résultats atteints et les recommandations et/ou perspectives éventuels.
- Une certaine absence de cohérence entre les objectifs et actions spécifiques de la Feuille de Route assignée au Ministère des Mines par le Gouvernement et ceux repris dans les deux documents stratégiques élaborés par le Ministère des Mines et commentés ci-avant, à savoir le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme « CDMT » 2012 – 2016, notamment, l'objectif de « Promouvoir les recherches Géologiques et Minières » qui est un mandat essentiel du Ministère des Mines en RDC.

¹ réf. : N° CAB/PM/CR/JPM/2012/00002668 du 27 Septembre 2012

A part ce rapport mensuel exigé par la Primature, le Ministère des Mines n'a pas émis de Rapport annuel 2012 couvrant les activités du secteur minier dans son ensemble. Or, tous les pays à vocation minière retenus dans notre analyse comparative commentée au point 4 plus bas ont publié dans leurs sites Internet des Rapports annuels couvrant l'ensemble des activités du secteur, documentés et contenant des données et informations utiles à toutes les parties prenantes. Ce genre de rapport contribue efficacement à la promotion du secteur minier des pays concernés.

2.3 Cohérence des mandats fixés au Ministère des Mines

Le Ministère des Mines est chargé à travers divers textes de réaliser un certain nombre des mandats. Les principaux textes susvisés sont:

- Le Code Minier
- Le Règlement Minier
- L'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012

D'après l'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministères, spécifiquement son article 1^{er} B point 14, il est reconnu au Ministère des Mines les attributions spécifiques ci-après :

- a) Application de la législation minière ;
- b) Elaboration des cartes géologiques et minières ;
- c) Gestion du domaine minier et informations y relatives ;
- d) Promotion de la mise en valeur des ressources minérales ;
- e) Octroi des droits et titres pour les gisements miniers ;
- f) Suivi et contrôle technique des activités de prospection, de recherche et d'exploitation des ressources minérales ;
- g) Suivi et contrôle de la commercialisation des produits miniers ;
- h) Police des exploitations des ressources minérales en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité ;
- i) Etablissement de la politique de raffinage local des produits miniers ;
- j) Gestion des questions environnementales liées à l'exploitation minière en collaboration avec le Ministère ayant l'environnement dans ses attributions.

Un manque de cohérence entre ces trois documents sources ne permettrait pas au Ministère de mettre sur pied une organisation efficace pour atteindre des objectifs assignés. Nous présentons dans le tableau ci-après les attributions du Ministère des Mines selon le Code et le Règlement miniers, l'Ordonnance N° 12/008 et le Cadre organique de Mai 2011.

Figure 1 : Tableau comparatif des attributions assignées

Nature des mandats	Code et Règlement Miniers	Ordonnance N° 12/008 du 11 Juin 2012	Cadre organique de Mai 2011
Mandat de Planification stratégique	Coordonner la promotion de la mise en valeur optimale des ressources minérales.	Promotion de la mise en valeur des ressources minérales.	Déterminer et organiser les stratégies de promotion et de développement. Elaborer les projets des textes sur la législation et la réglementation et en assurer le contrôle.
Mandat de Planification stratégique	Promouvoir l'intégration du secteur minier aux autres secteurs économiques.		Définir les politiques, les objectifs et les stratégies macro-économiques et sectoriels.
Mandat de Promotion du Secteur	Promotion du secteur minier à travers la recherche géologique de base.	Elaboration des cartes géologiques et minières.	Dresser les cartes géologiques et autres et gérer les bases des données. Déterminer l'infrastructure géologique et réaliser toute étude permettant la connaissance du sol et sous-sol.
Mandat de Réglementation	Emettre ses avis en cas de classement, déclassement ou reclassement des substances minérales et de carrières ainsi que des zones interdites.		Sauvegarde des richesses du sous-sol, des sites géologiques, minéralogiques et paléontologiques d'intérêt scientifique.
Mandat de Réglementation	Faire appliquer la réglementation fiscale et parafiscale dans le secteur minier.	Application de la législation minière.	Appliquer la réglementation tarifaire sur les activités d'exploitation minière. Vérifier tous les actes litigieux liés à l'exploitation et l'exportation des minerais.
Mandat de Supervision et de contrôle des services	Coordination des activités du Cadastre Minier et des autres services et organismes spécialisés.	Gestion du domaine minier et informations y relatives. Octroi des droits et titres pour les gisements miniers.	Instruction pour l'octroi, le renouvellement et/ou extension des Permis de recherche
Mandat de Réglementation	Octroyer les droits miniers et/ou de carrières.		Instruction pour d'octroi des titres miniers. Octroi des droits et titres d'exploitation de carrières des matériaux de construction.
	Approuver la constitution des hypothèques minières.		Instruction pour approbation d'hypothèque.
Mandat de Suivi des activités sur le terrain	Inspection et contrôle des activités minières en matière de sécurité, d'hygiène et de conduite du travail, de production, de commercialisation et en matière sociale.	Police des exploitations des ressources minérales en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité.	Collecte et exploitation des informations pour les avis sur les questions de sécurité, d'hygiène, d'accident de travail et de maladies dans l'exploitation minière. Assurer la contre-vérification et l'inspection des produits explosifs pour s'assurer de leur conformité aux normes.
Mandat de Suivi des activités sur le terrain	Soumettre les travaux de recherches et d'exploitation des mines et de carrières à la surveillance administrative, technique, économique et sociale.	Suivi et contrôle de la prospection, de recherche et d'exploitation des ressources minérales.	Suivre les activités d'exploitation minière, de transport, de commercialisation et de traçabilité des substances minérales et de l'importation des produits explosifs.
Mandat de Suivi des activités sur le terrain	Encadrement de toutes les exploitations minières ou de carrières.		Suivre les activités de prospection et de recherche des substances minérales.
Mandat de Promotion du Secteur	Centraliser et organiser la circulation de l'information du secteur minier.		Compiler, vulgariser les informations et statistiques sur le secteur minier. Planifier et produire les statistiques. Gérer la base des données et contribuer à

Nature des mandats	Code et Règlement Miniers	Ordonnance N° 12/008 du 11 Juin 2012	Cadre organique de Mai 2011
			la publication des statistiques sur l'état environnemental.
Mandat de Réglementation	Agréer les mandataires en mines et carrières, les cartes d'exploitant artisanal et au titre d'acheteur d'un comptoir agréé.		Agrément au titre des mandataires des mines et de carrières, de boutefeux, de dépôts et de poudrières d'explosifs. Agrément au titre d'acheteur d'un comptoir agréé.
Mandat de Réglementation	Délivrer les autorisations de traitement ou de transformation des produits d'exploitation artisanale.	Etablissement de la politique de raffinage local des produits miniers.	Agrément pour traitement, raffinage, affinage, transformation et recyclage des métaux.
Mandat de Réglementation	Autoriser les exportations des minerais à l'état brut.		Instruction pour exportation et transport des minerais à l'état brut.
Mandat de Réglementation	Agréer les comptoirs d'achat et de vente des substances minérales et des produits de l'exploitation artisanale.	Suivi et contrôle de la commercialisation des produits miniers.	Instruction pour agrément au titre de comptoir d'achat et de vente des substances minérales.
Mandat de Réglementation	Contrôler les opérations du compte principal à l'extérieur des titulaires ainsi que les marchés conclus entre un titulaire et une société affiliée.		Suivi de la traçabilité des flux matières et monétaires en collaboration avec tous les autres services publics impliqués dans la lutte contre la fraude.
Mandats de Planification stratégique	Réaliser des études économiques.		Elaborer les diagnostics macro-économiques et sectoriels.
Mandat de réglementation	Définition de la réglementation minière en matière de la protection de l'environnement et l'appliquer.	Gestion des questions environnementales liées à l'exploitation minière en collaboration avec le Ministère chargé de l'Environnement.	Contribuer à la définition de la réglementation en matière de la protection de l'environnement et en assurer l'application. Recherche sur l'évolution et la mise en œuvre des techniques d'atténuation des effets et de réhabilitation des milieux affectés. Instruction du Plan d'atténuation et de Réhabilitation de l'environnement « PAR », de l'Etude d'Impact Environnementale « EIE » et du Plan de Gestion Environnemental du Projet « PGEP ». Instruction pour agrément des Bureaux d'études environnementales.
Mandat de Réglementation	Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions, la fraude et la contrebande dans secteur des mines.		Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions liées aux activités minières. Lutte contre la fraude et la contrebande minière.

A la lumière de ce tableau, il apparaît que les attributions du Ministère des Mines rentrent bien dans son domaine de compétence et qu'elles sont bien prises en compte dans le Cadre organique de Mai 2011 et la structure organisationnelle du Secrétariat Général aux Mines.

Signalons que le Code et le Règlement Miniers ainsi que l'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012 font intervenir d'autres services et organismes étatiques externes dans l'exécution de la Loi minière, tels que le Ministère de l'Environnement, les régies financières, la Banque Centrale du Congo, etc. Les attributions suivantes ne relèvent pas forcément de la compétence exclusive du Ministère des Mines et doivent être exercées en collaboration avec d'autres entités du secteur public. Dans certains cas, cette collaboration pose problème car elle n'est pas clairement définie par les textes d'application. Parmi les exceptions, nous avons noté les missions/attributions suivantes :

Figure 2 : Attributions sujettes à conflits de compétences

Attributions	Potentiels conflits de compétences
Police des exploitations des ressources minérales en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité.	Les questions d'hygiène, de salubrité et de sécurité en milieu du travail rentrent également dans les attributions assignées au Ministère du Travail, lequel doit notamment veiller à la « Santé et Sécurité au Travail » (cf. l'Ordonnance N° 12/008 fixant les attributions des Ministères à l'article 1 ^{er} B point 19, tiret 8).
Nommer et convoquer les membres de la Commission Interministérielle chargée d'examiner les listes des biens bénéficiant du régime douanier privilégié.	Cette matière concerne également le Ministère du Plan (Cfr. Point 8 a, tiret 6 de l'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012).
Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions.	Supervision de la lutte contre le trafic illicite des matières nucléaires sous toutes ses formes" (Cfr. Point 21 b, tiret 6 de l'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012) rentre dans les missions dévolues au Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire et Recherche Scientifique ; La Police Nationale et le Parquet disposent aussi de ces prérogatives.
Lutter contre la fraude sous toutes ses formes.	La Police Nationale et le Parquet disposent aussi de ces prérogatives
Au Service de la Protection de l'Environnement Minier du Ministère des Mines d'exercer ses prérogatives en coordination avec les autres organismes de l'Etat chargés de la protection de l'environnement	Les modalités de la coordination prévues par le Code Minier ne semblent pas avoir été définies avec les autres organismes de l'Etat chargés de la protection de l'environnement.
Contrôler les opérations du compte principal à l'extérieur des titulaires ainsi que les marchés conclus entre un titulaire et une société affiliée, en coordination avec la Banque Centrale.	Le suivi de la réglementation des changes est de la compétence de la Banque Centrale du Congo. Les modalités de coordination avec l'Administration des Mines ne semblent pas être précisées.

Au vu de ce qui précède, nous constatons qu'il y a dans l'ensemble alignement entre les attributions du Ministère des Mines prévues par le Code et le Règlement Miniers ainsi que celles reprises dans l'Ordonnance N° 12/008 du 11 juin 2012. Les besoins de collaboration identifiés nécessitent d'être adressés afin renforcer l'efficacité du secteur public en général et du secteur des Mines en particulier. Cela nécessitera de définir et de formaliser les modalités pratiques de collaboration avec les autres services ou organismes étatiques pour les attributions concernées.

3 Répartition des tâches et des responsabilités

Pour mener à bien toutes ces attributions, le Ministère des Mines a mis en place, outre le Cabinet ainsi que les Services techniques et Organismes spécialisés, une organisation administrative structurée en Directions, Divisions Provinciales, Bureaux Urbains, Bureaux Isolés ainsi qu'Antennes. Ces différentes entités font partie du Secrétariat Général aux Mines. Il n'existe pas d'organigramme officiel du Ministère des Mines. Les différents cadres organiques revus, tout en listant les directions, divisions, bureaux et leurs attributions, ne proposent pas, comme l'on pourrait s'y attendre une vision schématisée de l'organisation et des relations hiérarchiques au sein du Ministère des Mines.

3.1 Structure organisationnelle du Ministère des Mines

Le Ministère des Mines s'organise autour d'un niveau central basé à Kinshasa, et des Divisions Provinciales localisées dans les chefs-lieux des provinces du pays. Notre analyse de la structure organisationnelle du Ministère s'articule autour de ces deux subdivisions.

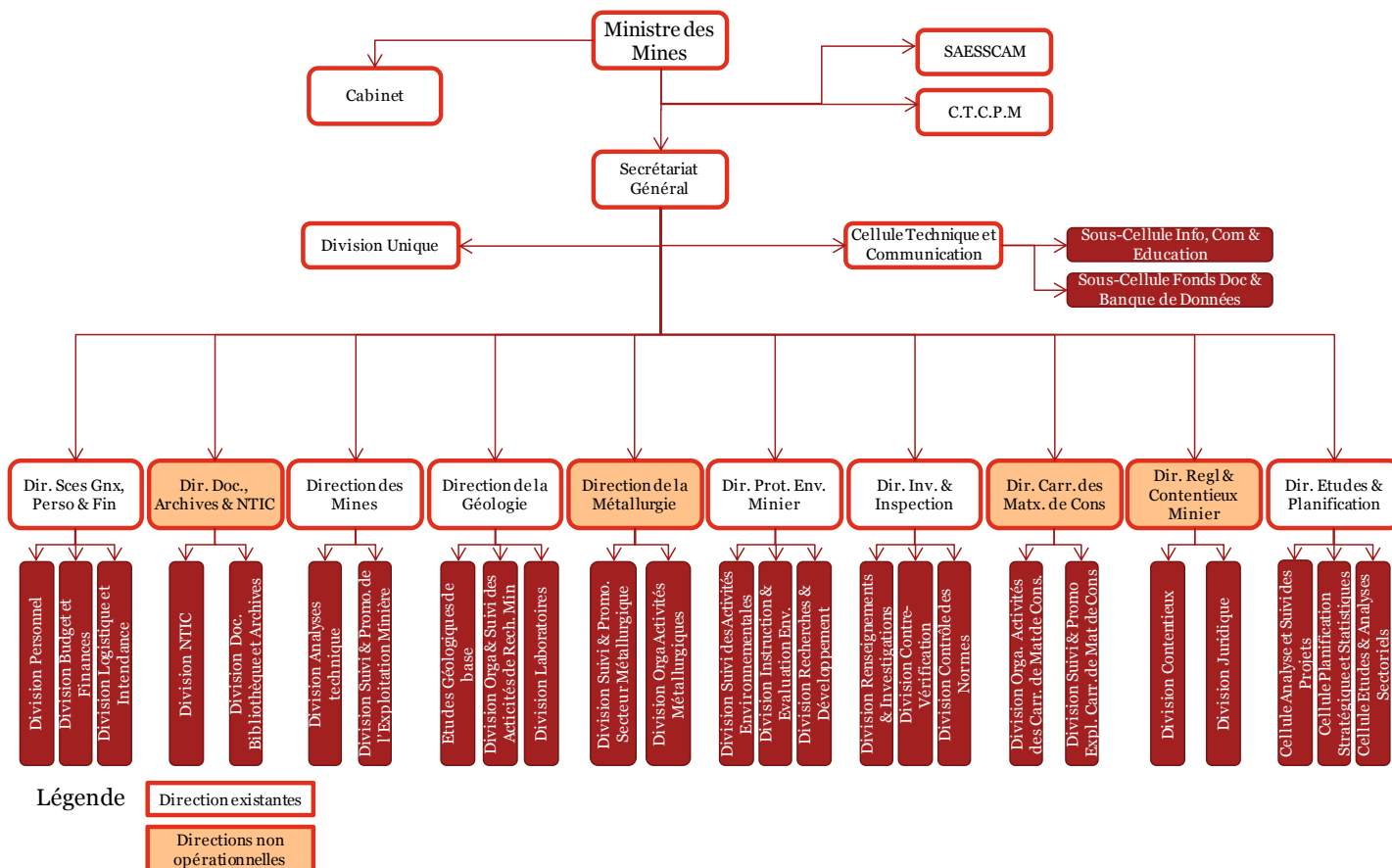
3.1.1 Au niveau Central

L'Administration Centrale est placée sous l'autorité du Secrétariat Général. La C.T.C.P.M (Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière), organe de conseil, d'études et de coordination est rattachée directement au Ministre des Mines.

3.1.1.1 Secrétariat Général

Entité dédiée pour s'occuper de l'administration des Ministères en RDC, les fonctions principales y sont organisées en Directions. Il n'existe pas d'organigramme officiel du Ministère des Mines. Pour le besoin de notre rapport, nous avons reconstitué l'organigramme d'ensemble sur la base des renseignements recueillis, des attributions définies dans le Cadre organique de Mai 2011 et des ordonnances particulières fixant l'organisation et le fonctionnement des ministères, des cabinets ministériels et des services spécialisés.

Figure 3 : Organigramme de l'Administration Centrale des Mines selon le Cadre organique de Mai 2011



Le Cadre organique de Mai 2011 a fixé la structure de chaque entité, en termes de fonctions, de grades, d'effectifs, d'attributions générales et détaillées. Toutefois, bien que prévus, les profils des personnes devant assumer les fonctions assignées n'ont pas été définis. Dans ces conditions, il est difficile de garantir que les fonctions sont assumées par des personnes ayant les qualifications et l'expérience pertinentes.

Le Cadre organique de Mai 2011 n'est pas forcément en phase avec les Code et Règlement Miniers puisqu'il crée plusieurs directions techniques qui ne sont pas désignées comme intervenants par ces textes de lois. Pareille situation ne présenterait pas si le Code et le Règlement Miniers s'étaient limités à fixer les attributions globales du Ministère en laissant à la charge de celui-ci, au regard de sa stratégie, de ses ressources et de son environnement, la mise en place une structure organisationnelle adaptée.

Sur le terrain, on constate une coexistence du cadre organique de Mars 2003 avec celui de Mai 2011. Il s'ensuit que dans certaines directions (Direction des Investigations et Inspection et Direction de la Protection de l'Environnement Minier), sont organisées sur la base du Cadre organique de Mai 2011 pendant que d'autres, comme la Direction des Mines et la Direction de Géologie le sont sur la base du Cadre organique de Mars 2003. Il est donc difficile d'établir lequel de deux cadres détermine la structure actuelle de l'Administration du Ministère des Mines. De ce fait, certains dysfonctionnements tels que

l'inadéquation entre les missions institutionnelles et les ressources humaines affectées, les conflits de compétences et la non prise en compte du schéma de traçabilité des substances minérales relevés dans le Cadre organique de 2003 et censés avoir été corrigés dans le Cadre organique de Mai 2011, persistent à ce jour.

Il convient également de signaler que la dénomination de Direction des Investigations et Inspection retenue dans le Cadre organique de Mai 2011 est en contradiction avec celle reprise à l'article 12 du Règlement Minier, en l'occurrence la Direction des Investigations. De même, cette dimension « Inspection », c'est-à-dire contrôle des services internes dans notre entendement, introduite par le Cadre organique de Mai 2011 ne se reflète pas dans les trois divisions que comprend cette Direction. Ceci s'est confirmé lors de nos entretiens.

Par ailleurs, que la Cellule Technique et de Communication rattachée au Secrétaire Général se compose de deux Sous-cellules « Information, Communication et Education » et « Fonds Documentaire et Banques des Données ». Comme leur dénomination le laisse sous-entendre, les attributions de ces Sous-cellules rentrent dans celles de la nouvelle Direction Documentation, Archives et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. En dépit de cette situation de duplication potentielle, les points de démarcation dans l'exécution des attributions de ces entités n'ont pas été déterminés.

Enfin, la structure organisationnelle actuelle représentée par l'organigramme en râteau ci-avant est lourde et peu flexible. Avec 12 collaborateurs directs à un niveau de complexité élevé, le Secrétaire Général risque de ne pas pouvoir coordonner et superviser efficacement l'Administration Centrale. Elle nécessite donc d'être rationalisée. Elle pourra ainsi être comparable à la structure organisationnelle de l'Administration des Mines d'autres pays africains à vocation minière constituée, en moyenne, de 4 directions techniques.

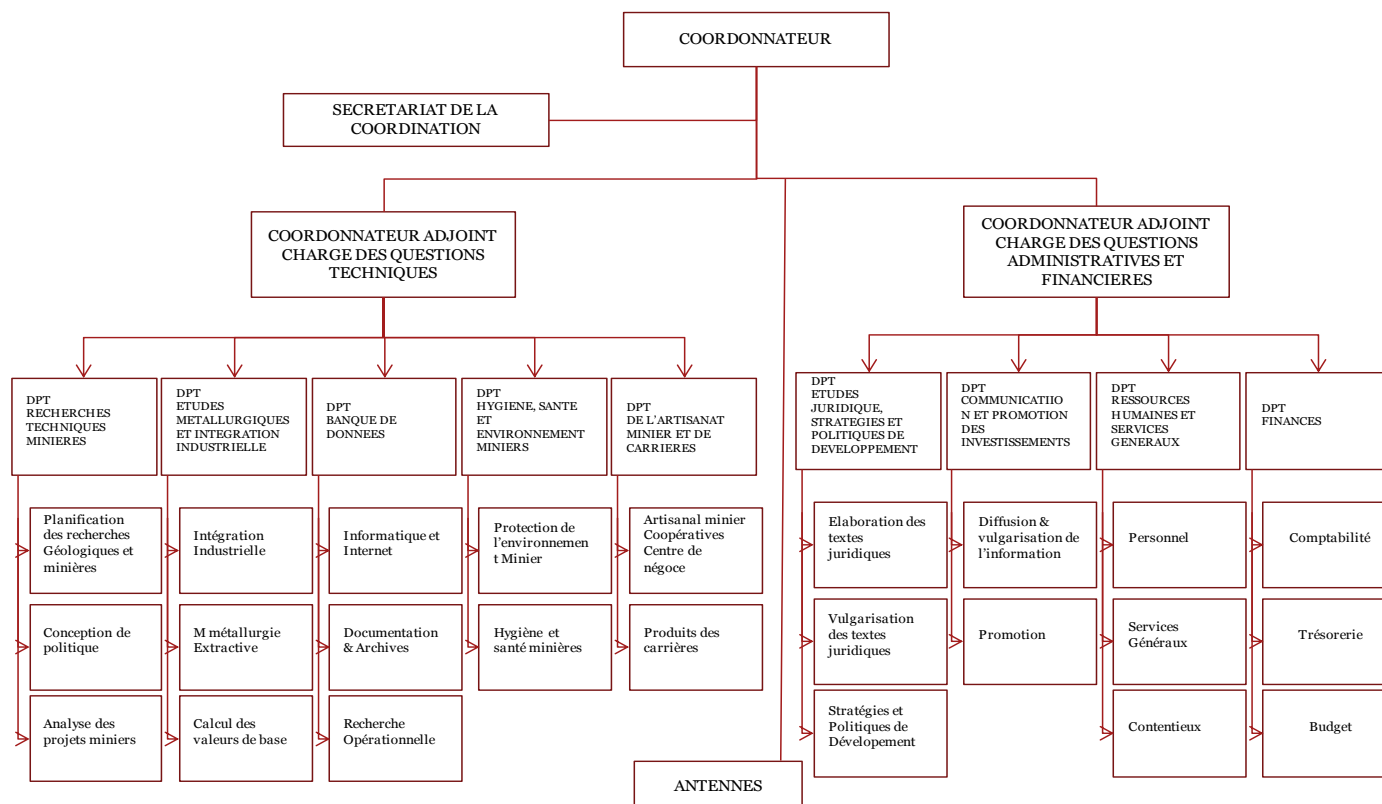
3.1.1.2 Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière

Comme mentionné ci-avant, l'administration courante du Ministère des Mines bénéficie de la contribution d'un service spécialisé rattaché directement au Ministre, en l'occurrence la Cellule Technique de Coordination et de la Planification Minière « C.T.C.P.M ».

La C.T.C.P.M est un organe de conseil, d'études et de coordination des activités du secteur minier rattaché au Ministre des Mines. Créée suivant l'Ordonnance N° 78- 153 du 11 avril 1978, elle est chargée de la conception des politiques et stratégies visant l'optimisation de l'exploitation des ressources minérales en RDC. Pour réaliser sa mission, elle a mis en place une organisation de type fonctionnelle formalisée par l'organigramme ci-dessous qui a été validé par le Ministre des Mines suivant l'Arrêté ministériel N° 0474/CAB.MIN./MINES/01/2009 du 04 Août 2009 et que nous présentons ci-dessous.

L'organigramme de la C.T.C.P.M semble dupliquer de manière significative celui du Secrétariat Général.

Figure 4 : Organigramme de la C.T.C.P.M



3.1.2 Au niveau Provincial

En province, l'administration courante du Ministère des Mines est assurée par les Divisions provinciales. Elles sont dirigées par un Chef de Division assisté de Chefs des bureaux représentant les attributions des directions respectives de l'Administration Centrale, exception faite de la Direction Etudes et Planification.

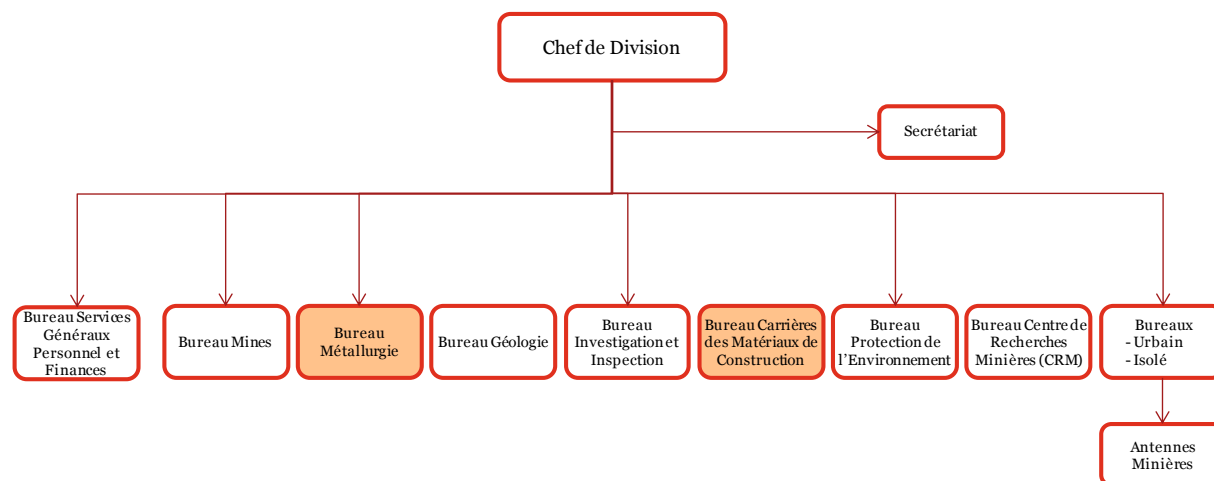
Pour satisfaire aux impératifs de décentralisation/découpage territorial et de rapprochement des zones d'exploitation minière, l'Administration des Mines a de plus jugé opportun de créer des Bureaux Miniers Urbains, des Bureaux Miniers Isolés et des Antennes minières.

Par référence au Cadre organique de Mai 2011, il est prévu 19 divisions (17 sont déjà en place), 25 Bureaux Miniers Urbains, 37 Bureaux Miniers Isolés et 94 Antennes Minières. Toutes ces entités couvrent le territoire, notamment les Bureaux et Antennes Isolés qui se situent dans des sites souvent éloignés des centres urbains et difficiles d'accès.

Une telle couverture géographique implique la mise à disposition d'importants moyens humains et logistiques conséquents au profit des Divisions Provinciales.

L'organigramme type des Divisions Provinciales se présente comme suit :

Figure 5 : Organigramme type des Divisions Provinciales des Mines



Selon le Cadre organique de Mai 2011, outre les tâches propres de l'Administration des Mines, le Chef de Division a pour mission d'assister le Gouverneur de Province dans ses prérogatives constitutionnelles ayant trait au secteur minier. De plus, le gouvernement provincial inclut un Ministère en charge des Mines. Cependant, les modalités pratiques des relations entre la Division Provinciale des Mines, le Gouvernement provincial et l'Administration Centrale du Ministère ne sont pas formellement organisées. Les contours de la relation entre le Chef de Division, le Gouverneur et le Ministre Provincial des Mines ne sont pas clairement définis. Cette situation est source de rivalités et d'interférences dans le fonctionnement de l'Administration des Mines et qui affecte les performances de celle-ci.

3.2 Effectifs du Ministère des Mines

D'après les derniers documents fournis, le Ministère des Mines dans son ensemble compterait 2806 agents. Le Cadre Organique de 2011 en a prévu 2 922.

3.2.1 Ressources Humaines au niveau de l'Administration Centrale

Compte tenu des informations disponibles, nous avons focalisé notre analyse sur le niveau central. Le Cadre organique de Mai 2011 duquel dérive la structure organisationnelle du Secrétariat Général a déterminé les effectifs mais pas les profils des agents devant occuper les emplois créés.

Durant nos entretiens et nos visites au sein des Directions, les principaux problèmes relevés par nos interlocuteurs concernaient le manque de qualifications ou d'expériences pertinentes au sein du personnel.

Nous reprenons dans le tableau ci-dessous le profil des agents au niveau de l'Administration Centrale à fin février 2013.

Figure 6 : Effectifs de l'Administration Centrale par profil

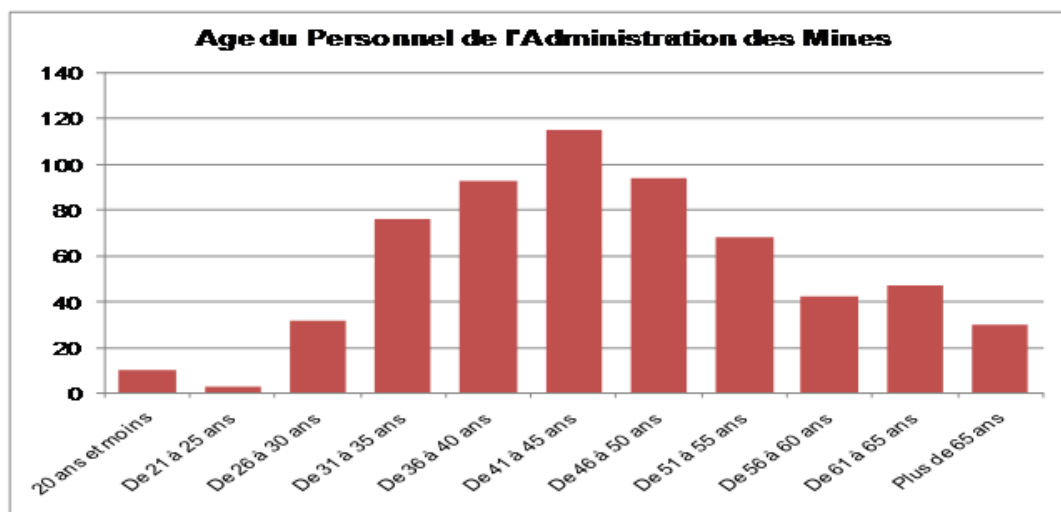
Domaine d'études	Nombre d'agents	Pourcentage	Moyenne d'âge
Géologie	22	4%	50 ans
Mines	4	1%	66 ans
Environnement	2	0%	NA
Ingénierie civil	11	2%	50 ans
Technique/Mécanique/Electricité	33	5%	41 ans
Chimie/Biochimie	24	4%	43 ans
Economie et Commerce	93	15%	43 ans
Finances/Comptabilité/Gestion	67	11%	44 ans
Administration	33	5%	45 ans
Criminologie	6	1%	60 ans
Informatique	21	3%	40 ans
Droit	56	9%	38 ans
Santé	8	1%	41 ans
Math/physique	7	1%	44 ans
Sociologie	9	1%	50 ans
Autres (Domaines d'études non précisés ou sans rapport avec l'objet du Ministère)	220	36%	49 ans
Total	616	100%	

Comme on peut le constater, sur un effectif total de 616 agents, le personnel qualifié dans les domaines techniques (mines, géologie, ingénierie, chimie) ne représente que 16% de l'effectif total de l'Administration Centrale des Mines.

Par ailleurs, en examinant la colonne « Moyenne d'âge par qualification » du tableau ci-dessus, il ressort qu'il se pose un problème d'âge du personnel. En effet, notre évaluation des données mises à notre disposition a révélé que l'âge moyen du personnel du Secrétariat Général est de 45 ans alors que selon la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics, l'âge de départ à la retraite est fixé à 55 ans.

Une analyse du graphique ci-dessous montre que le personnel de plus de 45 ans est plus nombreux que le personnel relativement jeune. Il risque se poser à terme un problème de remplacement du personnel quittant l'Administration.

Figure 7 : Pyramide des âges du personnel de l'Administration Centrale



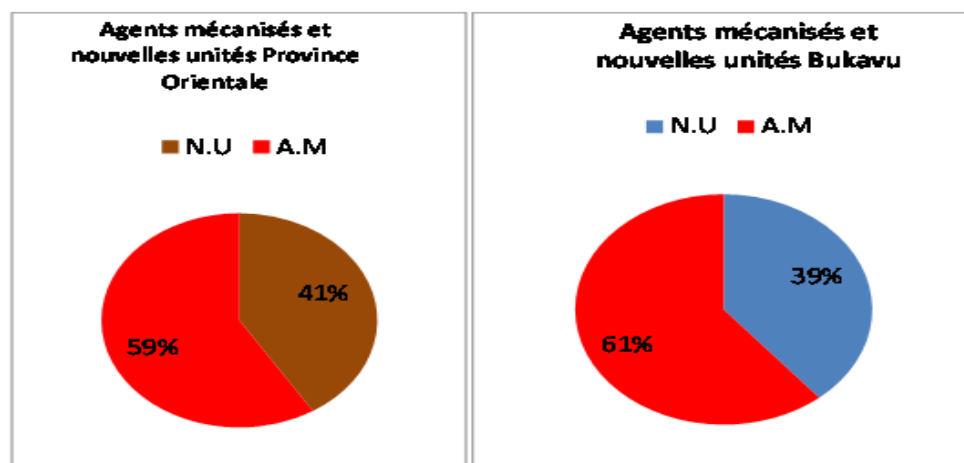
A la lumière de ce graphique, il apparaît que près de 20% du personnel de l'Administration des Mines a atteint voire dépassé l'âge de 55 ans. En se référant à la Loi susmentionnée, cette partie du personnel est déjà éligible à la retraite, ce qui signifie qu'à très court terme 20% du personnel devrait être mis en retraite. Sachant que parmi ces agents se trouve une bonne partie du personnel qualifié, leur départ pourrait, si aucune précaution n'est prise, gêner le bon fonctionnement des entités du Secrétariat Général aux Mines.

3.2.2 Mécanisation du personnel des Divisions Provinciales

Outre les problèmes de qualification et de vieillissement du personnel commentés ci-dessus, nous avons noté également, particulièrement dans les divisions provinciales, que nombre d'agents n'ont pas encore acquis le statut formel d'agents de l'Administration publique. Ce statut se matérialise par la mécanisation, c'est-à-dire l'attribution d'un numéro matricule par le Ministère de la Fonction Publique. Sans numéro matricule, ces employés, appelés Nouvelles Unités « NU » ne peuvent prétendre aux droits reconnus aux agents de l'Etat, en particulier la rémunération.

Cette situation qui devrait uniquement concerner les agents nouvellement recrutés affecte aussi certains agents dont l'ancienneté d'emploi remonte à plusieurs années. En effet, lors de nos visites notamment en Province Orientale et au Sud Kivu, nous avons noté que respectivement 41% et 39% des agents en poste ne sont pas mécanisés, dont certains depuis près de 15 ans. Ils sont donc privés des salaires de la Fonction Publique et ne vivent que des primes dont la consistance et la régularité posent problème. Les graphiques ci-dessous donnent la situation des agents non encore mécanisés à fin Février 2013 pour les deux provinces susvisées.

Figure 8 : Proportion des agents mécanisés et nouvelles unités au Sud-Kivu et en Province Orientale.



Le constat fait en Province Orientale et au Sud Kivu pourrait être extrapolé à d'autres provinces. Si cela se vérifie, près de 40% du personnel du Secrétariat Général dans les provinces évoluerait ainsi sous un statut précaire. Privé de salaire, le personnel non mécanisé est préoccupé pour sa survie, ce qui entraîne démotivation et comportements peu professionnels. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager que les tâches qui leur sont confiées soient exécutées de façon efficace.

Cette situation pose aussi le problème de maîtrise des effectifs du Ministère des Mines, puisqu'une proportion importante des agents se réclamant de ce Ministère ne serait pas effectivement reconnue au niveau de l'Administration Centrale et du Ministère de la Fonction Publique.

3.2.3 Rémunération des personnels du Ministère des Mines

La politique salariale et le barème appliqués aux agents de l'Administration des Mines sont fixés par la Ministère de la Fonction Publique qui a la charge de gérer l'ensemble du personnel de carrières et des agents de l'Etat. La modicité des salaires versés aux fonctionnaires et agents de l'Etat sont reconnus et décriés par tous les interlocuteurs. Nous reprenons ci-après un tableau comparatif des moyennes de salaires annuels pour chacun des principaux intervenants public du secteur minier.

Figure 9 : Grille des salaires dans le secteur minier de la RDC.

Institution	Source	Charges du personnel CDF	Charges du personnel USD	Nombre d'agents	Salaire moyen annuel
Ministère des Mines	Rapport Ministère des Mines 2011	1 685 000 000	1 872 222	2 732	685
SAESSCAM	Rapport financier 2011	3 155 159 139	3 429 521	1 180	2 906
C.T.C.P.M	Budget 2011		2 052 188	131	15 666
CEEC	Rapport Exécution budgétaire 2011 + Budget 2012		6 166 430	374	16 488
CAMI	Rapport d'activité 2011		1 976 090	92	21 479

Source : Calcul PwC sur base des rapports financiers et d'activités des services des mines et analyse salaires dans le secteur des Mines en RDC par infomines.

Au regard du tableau ci-dessus, il ressort que le salaire annuel moyen (USD 685) reçu par les agents de l'Administration du Ministère des Mines est le plus bas du secteur. Ce salaire, qui correspond à moins de USD 60 par mois ne permet pas aux agents de satisfaire leurs besoins de base en dehors de tout autre revenu. Lors de nos entretiens au niveau central et provincial, nous avons appris que des primes modiques seraient payées aux agents en utilisant les revenus des retrocessions obtenues de la DGRAD, mais aucune documentation relative à ces paiements n'a pu être obtenue.

De grandes disparités existent entre les différentes entités du secteur. Elles ne favorisent pas la coopération et la collaborations. Ce différentiel salarial pose la question de la motivation des agents du Ministère des Mines, sensiblement défavorisés par rapport aux institutions, même à caractère public.

3.3 Ressources financière et logistiques du Ministère des Mines

3.3.1 Moyens financiers du Ministère des Mines

Pour son fonctionnement, le Ministère des Mines dispose essentiellement de ressources financières constituées par:

- Les dotations budgétaires provenant du Gouvernement central ;
- Les recettes rétrocédées sur les droits et taxes prélevés par son Administration.

Ces ressources sont censées couvrir les dépenses de fonctionnement du Ministre, de son Cabinet et du Secrétariat Général à charge de l'administration courante du secteur minier.

Nous avons pu recouper les données relatives aux dotations reçues via le circuit budgétaire à travers les différents rapports d'exécution du budget du Gouvernement central. Cet exercice n'a pu être effectué pour les recettes rétrocédées du fait que l'Administration des Mines ne tient pas une comptabilité à même d'en assurer un enregistrement régulier et exhaustif. Nous avons donc opté de ne pas en tenir compte dans notre analyse.

Le Ministère des Mines émerge au budget ordinaire du Gouvernement central. Nous présentons ci-dessous les dotations reçues et dépensées en 2011 et 2012.

Figure 10 : Dépenses du Ministère des Mines en 2011 et 2012 (en CDF)

Réalizations au 31 Décembre 2011					Réalizations au 30 Novembre 2012			
Administration / Nature	Crédits Votés	Paielements	Solde	Taux de réalisation (%)	Crédits Votés	Paielements	Solde	Taux de réalisation (%)
Ministère des Mines								
Cabinet du Ministre	610 766 392	514 903 654	95 862 738	84%	1 771 703 873	224 618 630	1 547 085 243	13%
Secrétariat Général	24 318 148 226	6 662 277 426	17 655 870 800	27%	15 391 065 002	2 301 604 481	13 089 460 521	15%
Services Généraux	170 100 616	45 450 000	124 650 616	27%	490 901 356	31 229 000	459 672 356	6%
Mines	31 267 302	-	31 267 302	0%	108 619 432		108 619 432	0%
Etudes et Projets	24 473 416	-	24 473 416	0%	185 020 182		185 020 182	0%
Direction de Géologie	32 210 090	-	32 210 090	0%	211 892 996		211 892 996	0%
Direction des Investigations /Inspection	80 058 841	-	80 058 841	0%	278 109 577		278 109 577	0%
Direction de Protection de l'Environnement Minier	38 037 142	-	38 037 142	0%	257 135 456		257 135 456	0%
Cellule de Gestion des Marchés Publics					100 000 000		100 000 000	
Total Ministère des Mines	25 305 062 025	7 222 631 080	18 082 430 945	29%	18 794 447 874	2 557 452 111	16 236 995 763	14%

Source : Ministère du Budget

A la lecture de ce tableau et en tenant compte de la stabilité relative des taux de change entre 2011 et 2012, nous pouvons noter que le Ministère des Mines, hors services spécialisés, a reçu des dotations respectivement de l'ordre de 29% et 14% des crédits votés. Ce faible niveau de réalisation est en contradiction avec le niveau des attentes du Gouvernement quant à la contribution du secteur minier dans les recettes de l'Etat (entre 25% à 35%).

Par ailleurs, ces dotations effectives insuffisantes semblent mal réparties entre les différentes entités du Ministère des Mines. Même en faisant abstraction des salaires de l'ensemble de l'Administration, qui figurent au budget du Secrétariat Général, les entités de coordination (Cabinet, Secrétariat Général et Services Généraux) reçoivent plus de ressources que les Directions opérationnelles.

Celles-ci, bien que responsables de l'exécution des activités sur le terrain, ne reçoivent qu'une très faible part du budget voté. De plus, même une fois votés, ces crédits ne sont pas exécutés. Cet état de chose affecte négativement les performances de ces Directions qui parfois ne disposent même pas de fourniture de bureaux pour travailler. Cette situation est due à deux raisons principales d'après nos interlocuteurs :

- Les demandes d'engagement soumises à la hiérarchie ne trouvent souvent pas satisfaction
- Les rétrocessions attendues par le Ministère ne sont pas reçues régulièrement.

A ces raisons, nous pouvons rajouter :

- Le fait que le processus de paiement par la Chaîne de la Dépense qui, selon nos interlocuteurs, doit être suivi par chaque dépense proposée est trop long, lourd et inadapté pour les dépenses de fonctionnement courant.
- Le niveau général d'exécution des budgets des ministères, qui sont très bas en RDC, pénalise toutes les administrations.

En outre, en comparant les ressources mises à la disposition des Directions opérationnelles et celles des services spécialisés du Ministère des Mines, il ressort que les dotations budgétaires de ces derniers sont

régulièrement exécutées et mises à leur disposition, ce qui leur permet d'avoir notamment un personnel mieux qualifié et plus motivé et un environnement de travail mieux équipés. Cette situation entraîne souvent, par nécessité, l'extension de leurs activités dans les domaines de compétence des Directions opérationnelles de l'Administration des Mines.

3.3.1 Moyens Logistiques du Ministère des Mines

Les moyens logistiques sont constitués essentiellement des bâtiments abritant les services, les mobiliers et matériels de bureau, les équipements et les matériels roulant ainsi que les matériels informatiques et de communication. Ils déterminent les conditions de travail au sein de l'Administration des Mines.

Il y a lieu de noter qu'en dépit de l'importance du secteur minier, le Ministère des Mines au niveau central ne dispose pas d'un immeuble lui permettant d'héberger toutes ses directions et les services directement rattachés sous un même toit. A Kinshasa, les bureaux qui abritent le Cabinet du Ministre et l'Administration Centrale des Mines, sont éparpillés à travers la commune de la Gombe aux adresses ci-dessous :

- Site du Boulevard du 30 juin, à l'Immeuble Gécamines : le Cabinet du Ministre et C.T.C.P.M.;
- Site de l'Avenue Pumbu : le Secrétariat Général, la Direction des Investigations et la Direction des Services Généraux ;
- Deux sites sur l'Avenue de la Justice : la Direction de Protection de l'Environnement Minier, la Direction de la Géologie, la Direction des Mines;
- Site de l'Avenue des Huileries (CRGM) : la Direction Etudes et Planification.

Les bâtiments ou immeuble concernés, exigus et vétustes, sont en général partagés avec d'autres services de l'Etat. A titre d'exemple, nous présentons ci-dessous les photos des bâtiments qui abritent respectivement le Secrétariat Général aux Mines et la Direction de Géologie.

Figure 11 : Bâtiment abritant le Secrétariat Général aux Mines



Ce bâtiment est en réalité une résidence aménagée en bureaux. Il accueille dans la même parcelle, dans des conditions de forte promiscuité, le Secrétariat Général, la Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances ainsi que la Direction des Investigations.

Figure 12 : Hall du Compartiment abritant la Direction de Géologie et la Direction de Protection de l'Environnement Minier



Le bureau de la Direction de la Géologie est logé au 4^{ème} étage d'un immeuble partagé avec la Direction de la Protection de l'Environnement Minier et d'autres services de l'état dont une Direction du Ministère de l'Energie. Le hall de cet étage servait aussi d'espace de stockage des échantillons de minerais envoyés à la Direction de la Géologie jusqu'au mois de Mars 2013. Selon nos interlocuteurs, l'amoncellement d'échantillons qui apparaît dans la photo ci-dessus datait de plus de dix ans et dégageait peut-être des gaz polluants. Cependant, lors de notre dernière visite (11 Avril 2013), nous avons constaté que les échantillons en question ont été enlevés et jetés. Il n'est pas clair si cette opération a été réalisée dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Nous avons noté qu'il existe un projet de construire un immeuble moderne pour le Ministère des Mines, mais faute de financement la réalisation de ce projet n'est pas concrétisée.

En ce qui concerne les matériels et mobiliers de bureaux, les matériels et équipements informatiques et de communication ainsi que le matériel roulant, l'Administration du Ministère des Mines de la RDC est mal lotie. Selon leur importance, certaines Directions possèdent quelques matériels et équipements de bureau en bon état mais ce matériel reste insuffisant au regard des effectifs et des travaux à effectuer.

Le manque d'outils de travail se fait ressentir à tous les niveaux et particulièrement dans les Directions techniques telles que la Direction de la Géologie, la Direction des Mines ou la Direction de la Protection de l'Environnement Minier. La Direction Etudes et Planification censée collecter et centraliser les statistiques sectorielles, mener des études et élaborer des projets ne dispose pas d'ordinateur. La

Direction des Investigations n'aurait pas de véhicule à sa disposition. Ce constat résulte de nombreuses visites effectuées dans les locaux de chaque direction. En effet, malgré nos demandes, nous n'avons pas obtenu d'inventaire actualisé des équipements et matériels disponibles dans chaque Direction. Pour illustration, un rapide comptage effectué par nos consultants à la Direction des Mines a donné les résultats ci-dessous.

Figure 13 : Equipement de la Direction des Mines

Services	Effectifs	Etats des Locaux	Nombre ordinateurs	Connexion Internet	Matériel de bureau (rangement/bureaux/chaises)
Direction et Secrétariat de Direction	4	Confortable, manque de place pour le rangement des documents	Direction : 1 Secrétariat : 2	0	Passablement adapté. Manque accès à Internet.
Division des Titres Miniers	20	• Locaux très vétustes. • Problème d'infiltration d'eau. • Pas de climatisation (ou défaillante). • Manque d'espaces de rangement.	4 (dont 1 non fonctionnel)	0	Idem que ci-dessous à l'exception d'une imprimante (pas de cartouches). Achat d'une mini imprimante, à titre privé.
Division Economie Minière	28		4	1	• Les équipements de bureau datent des années 1950. • De nombreuses chaises et tables en plastique. • Manque de matériel de bureau (petit équipement). • Pas d'imprimante dans la division (ou non fonctionnelle). • Tous les postes informatiques ont des virus. • Les programmes anti-virus ne peuvent être mis à jour faute de connexion à internet.
Division Inspection minière	15		2	0	
Division Artisanat Minier	18		3	1	
Service Comptable	6		0	0	
Service Courrier	1	Locaux très vétustes et peu spacieux	1	0	Idem que ci-dessus excepté présence de 3 scanners et 1 imprimante fonctionnelle.
Pool Informatique de saisie	6		6	4	
Total	98	Locaux Exigus et très vétustes	23 (soit 1 ordinateur pour plus de 4 personnes)	6 (soit une connexion internet pour plus de 16 personnes)	Manque chronique de matériel

Source : Données obtenues suite à la visite des divisions menée par un consultant PWC le 15/04/2013.

Les conditions de travail dans l'Administration des Mines, caractérisées par l'éparpillement géographique des services, l'existence de locaux, mobiliers et matériels de bureau vétustes, le déficit des moyens de déplacement et de communication modernes (réseaux et matériels informatiques ainsi qu'équipements de téléphonie) et de matériel et équipements techniques, ne favorisent pas un travail de qualité. Au final, c'est l'image de marque du Ministère des Mines, donc de la RDC, pays minier aux potentialités enviables, qui se trouve affectée, notamment auprès des investisseurs potentiels.

3.4 Répartition des tâches et des responsabilités

La répartition des tâches et responsabilités entre les différentes entités du Ministère des Mines a été analysée à l'aide de la méthode « RACI » qui représente l'organisation du travail en reliant dans un tableau commun, sous forme d'une matrice, tous les acteurs d'un projet ainsi que leurs relations et responsabilités. Ce concept se définit comme suit:

- **R** (Responsible) : **Réalise** : Réalise l'activité. Il peut y avoir plusieurs R.
- **A** (Accountable) : **Autorise** : A l'autorité pour approuver le travail de R. Le A s'organise comme il le souhaite pour sous-traiter au(x) R, mais c'est son problème : si les R ne remplissent pas leurs objectifs, c'est le A qui assume. Il n'y a qu'un seul A. Il y a généralement un rapport hiérarchique entre A et R (A est le manager de R).
- **C** (Consulted) : **Consulté** : Est consulté par R et/ou A. La communication est bidirectionnelle. Il peut y avoir plusieurs C. Il faut cependant éviter d'en avoir trop pour ne pas créer la confusion chez les exécutants.
- **I** (Informed) : **Informé** : Est uniquement informé des travaux de R. Il peut y avoir plusieurs I.

Dans une optique de répartition claire et transparente des responsabilités, le R de RACI ne doit pas revenir à une pléthore d'intervenants (nous estimons que trois est un maximum).

Trop d'entités responsables (plus de trois R) ou « Accountable » (plus d'un A) entraîne une dilution des responsabilités. Chacun pouvant rejeter la faute sur l'autre ou les autres en cas de non performance.

Dans certains cas, il peut y avoir une absence de A et/ou de R : « gaps de responsabilité ».

Dans le tableau repris à la page suivante, la matrice de RACI a été réalisée en se basant sur les attributions confiées au Ministère par le Code et Règlement Miniers et les différents entretiens que nous avons eus.

Figure 14 : Analyse RACI de l'Administration des Mines

	Ministre des Mines	Secrétaire Général	Direction des Mines	Direction de la Géologie	Direction des Etudes et de la Planification	Direction des Investigations	Direction de la Protection de l'Environnement Minier	Division Provinciale des Mines	C.T.C.P.M.	CAMI	DEEC	SAESSCAM	Gouverneur de Province	Autorités locales	Opérateur Minier
	Ministère des Mines									Services spécialisés			Province		
FORMULATION DES NORMES ET REGLEMENTATION															
Activités géologiques	A	I	C	R	I	I	C	C	R		I	I	C	C	I
Activités minières	A	I	R	C	I	I	C	C	R		I	I	C	I	I
Activités environnementales	A	I	C	C	I	I	R	C	R	I	I	I	C	C	I
Domaine/Patrimoine Minier	A	I	R	C	I	I	C	C	C	R	I	I	I	I	I
EXPLORATION															
Investigation du sol et sous sol	A		C	R			C	C	I	I		I	I	I	R
Délivrance de l'Attestation de prospection	A		I	C			I			R				C	I
Suivi et Contrôle de la prospection		I	I	R			I	C	R	I		I	I		I
Compilation et publication des données et/ou statistiques		I	I	R	R	I	I	R	R	I			I	I	C
RECHERCHES															
Octroi du Permis de recherches	A		C	C		I	C	R	I	R		I	I	C	I
Recherches proprement dites			I	C			C	C		I			I	C	R/A
Suivi et contrôle de la recherche		I	I	R			R	R	R	I		I	I	C	I
Compilation et publication des données et/ou statistiques		I	I	R	R	I	R	C	R	I		I	I	I	C
DEVELOPPEMENT															
Octroi du Permis d'Exploitation	A		C	C		I	C	R		R				I	C
Autorisation du Plan des sites/de Bâtir	A		C	I		I	C	C		C			C	C	I
Agrément des travaux de Développement et construction	A		C	C			C	C					I	C	I
Développement et construction du Site			C	I			C	C					I	C	R/A
Suivi et contrôle des activités du Développement et de		I	R	I			C	C	R	I			I	I	I
Compilation et publication des données et/ou statistiques		I	R		R	I	R	R	R	I			I	I	C
EXPLOITATION															
Octroi du Permis d'Exploitation petite mine ou carrières	A		R	C		I	C	R	I	C	I	I	A	C	C
Exploitation industrielle			C				C	C	I		I		I	I	R/A
Exploitation artisanale			C				C	I	I	I	I	C	I	I	R/A
Suivi et contrôle de l'exploitation		I	R	I		I	R	R	R			R	R	I	C
Compilation et publication des données et/ou statistiques de		I	R	I	R		R	R	R		C	R	I		C
TRAITEMENT ET COMMERCIALISATION															
Transformation des minerais/exportation à l'état brut	A		I	I		I	C	C	C				C		R/A
Délivrance d'autorisation d'achat / vente de minerais	A		R			I		R	C		I	I	I	I	I
Octroi de la Carte d'acheteur			C			I		R	C		I	I	I	I	I
Octroi de Carte de Négociant			C			I		I	C		I	I	R	C	I
Contrôle des transactions/recettes			R			R		R	R		R	R	I	I	R/A
Suivi et contrôle de la commercialisation		I	R					R	R		R	R	I	I	I
Compilation et publication des données et/ou statistiques		I	R		R			C	R		R	R	I	I	C
DEMANTELEMENT															
Approbation du Plan de démantèlement	A	I	C	I			C	C	C	R	I	I	I	I	I
Activités de démantèlement proprement dit			C	C			C	C	C	I		C	I	I	R/A
Agréments environnementaux "PAR"	A	I	C	C			R	C	C	I		C	I	C	I
Suivi et contrôle du démantèlement		I	I	R			R	R	R	R	I	C	I	I	I
AUTRE															
Réalisation des études économiques	A	I	R	C	R		C	C	R	C	C	R	R		I

En observant la répartition des tâches et des responsabilités reflétée dans la matrice RACI ci-dessus, il ressort que dans l'ensemble les tâches et responsabilités sont bien assignées aux intervenants/entités concernés selon leurs domaines de compétences/attributions. Toutefois, nous notons que la prise de décision est concentrée au niveau du Ministre et certaines responsabilités sont assumées par plus de 3 intervenants. Ces responsabilités se rapportent surtout aux points suivants :

- Le suivi et contrôle des activités ;
- La compilation et la publication des données ;
- Le contrôle des transactions/recettes ;
- La réalisation des études économiques.

Cette situation de redondance est source de dilution des responsabilités et de gaspillage des ressources. Nous commentons ci-après les principales responsabilités sujettes à caution susvisées.

3.4.1 La centralisation de la prise des décisions

Au regard de la matrice « RACI » ci-dessus, il nous a semblé que nombre des décisions relatives aux actes administratifs remontent jusqu'au niveau du Ministre. Or, si l'on se réfère à la diversité des missions dévolues au Ministre et à son niveau dans la hiérarchie, il n'est pas toujours disponible pour répondre aux besoins de l'administration courante et il n'est en outre pas toujours informé de détails ayant affecté les dossiers qui sont portés à son office.

Pareille situation ne favorise pas le bon fonctionnement et peut affecter la qualité des services que les opérateurs attendent de l'Administration des Mines à cause notamment de délais de traitement des dossiers relativement longs.

En matière de bonnes pratiques de gestion, il est admis que les responsables d'organisation mettent en place un cadre organisationnel propice à la délégation de certaines responsabilités. Ceci leur permet de se consacrer à des activités plus importantes et stratégiques, et permet de laisser les différents cadres pleinement assumer leurs responsabilités.

Cette délégation de pouvoirs doit être encadrée en définissant à chaque niveau d'intervention, la responsabilité, la manière dont le travail se fera, les résultats attendus, les destinataires, etc. Ce mode opératoire doit être formalisé dans un Manuel de procédures pour les aspects administratifs et financiers et dans des Guide d'Opérations pour les aspects techniques. Enfin, pour que l'exercice de cette délégation de pouvoirs soit efficace, il devra être contrôlé de façon à sanctionner positivement ou négativement les agents concernés sur la base des résultats obtenus.

3.4.2 Le suivi et le contrôle des activités

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'administration courante du Ministère des Mines s'effectue à deux niveaux, à savoir l'Administration Centrale basée à Kinshasa et les Divisions Provinciales à partir des chefs-lieux.

Pour les tâches relevant de la Direction des Mines, le Cadre organique de Mai 2011 a confié à ces deux entités, entre autres, la responsabilité de « suivre les activités d'exploitation minière artisanale, semi-industrielle, industrielle, de transport, de commercialisation et de traçabilité des substances minérales

conformément à la réglementation en la matière ». Les limites de l'implication de ces deux entités ne sont pas déterminées. Il en est aussi de même pour toutes les Directions de l'Administration Centrale qui ont des bureaux équivalents en provinces.

Suite à cette allocation tâches non clarifiée, nous avons constaté, lors de nos visites sur le terrain, que l'essentiel des tâches et décisions relatives au suivi et au contrôle des activités minières et de carrières sont réalisées à Kinshasa au niveau de l'Administration Centrale. De ce fait, il s'ensuit les inconvénients ci-après :

- Délai relativement long pour l'aboutissement des dossiers ;
- Alourdissement de la fonction administrative (au site et à la représentation) et des moyens humains, logistiques et financiers ;
- Décision éventuellement inadéquate suite à la méconnaissance des réalités du terrain.

Ainsi, les Divisions, Bureaux et Antennes provinciales dont la proximité avec les opérateurs sur le terrain devrait pourtant permettre un suivi et un contrôle efficaces des activités minières se limitent, en général, à l'accomplissement des tâches de réception et de transmission des dossiers pour traitement à Kinshasa.

Une meilleure répartition des tâches permettrait aux entités de l'Administration Centrale de s'occuper de la supervision et aux Divisions Provinciales de se charger du suivi et contrôle sur le terrain. Ainsi, dans le cas susvisé de la Direction des Mines, les données recueillies dans le cadre de la supervision seront traitées et mises à la disposition des utilisateurs éventuels.

3.4.3 La collecte et l'analyse des données et informations

Au sein de l'Administration des Mines, en particulier du Secrétariat Général, certaines directions disposent d'une unité interne chargée de la collecte des données statistiques. Cependant, cette activité n'est pas organisée pour permettre une collecte efficace dont les résultats soient centralisés.

Selon le Cadre organique de Mai 2011, cette centralisation devrait se faire au niveau de la Direction des Etudes et Planification qui a notamment la charge de gérer les données statistiques sectorielles. Nous avons noté cependant que d'après le Code Minier, cette tâche revient également à la Direction des Mines qui doit compiler et publier les statistiques et informations sur l'activité minière. Nous n'avons pas constaté de communication entre cette dernière et la Direction des Etudes et Planification. Pour toutes les informations, rapports des opérateurs miniers reçus par la Direction des Mines, il n'est pas fait ampliation à la Direction des Etudes et Planification « DEP ». N'étant pas désignée comme intervenant par les Code et/ou Règlement Miniers, la DEP ne bénéficie pas de la collaboration de la Direction des Mines pour produire les statistiques ni réaliser les études économiques sectorielles.

Pour une répartition efficace des tâches, cette activité extrêmement importante de collecte et de compilation des statistiques et informations devrait être exécutée par étapes de la façon suivante :

- ***1ère Etape : Collecte et compilation des données au niveau de sites***

Activité à réaliser sur le terrain par les entités délocalisées concernées de la Division Provinciale (Bureau des Mines, de la Géologie, etc.). Toutes ces informations seraient transmises à la Division Provinciale qui se chargerait de leur compilation au niveau de la province.

Selon le calendrier arrêté, les données et informations collectées devraient être transmises à la Direction des Etudes et Planification avec ampliation aux Directions opérationnelles respectives.

▪ **2^{ème} Etape : Compilation des données**

L'entité en charge des Etudes et Planification se chargerait de compiler toutes les données et informations reçues avant de les mettre à la disposition de divers utilisateurs via une Base des données du secteur Minier. Chaque Direction opérationnelle ou utilisateur autorisé pourrait y accéder pour corriger ses données, selon un protocole bien défini et extraire toute information nécessaire à ses analyses.

▪ **3^{ème} Etape : Analyses et utilisation pour besoins de gestion**

A cette étape, chaque utilisateur pourrait selon ses besoins faire des analyses ou autres traitements pour la gestion des activités de son domaine de compétence.

3.4.4 Le contrôle des fraudes et infractions

Le Règlement Minier en son article 12 donne à la Direction des Investigations la tâche de prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions prévues par le Code Minier à l'exclusion des manquements qui relèvent de la compétence des Directions de la Géologie, des Mines et de la Protection de l'Environnement Minier. Cette formulation semble sous-entendre que tout comme la Direction des Investigations, la Direction de la Géologie, la Direction des Mines et la Direction de la Protection de l'Environnement Minier ont également la mission de prévenir, rechercher, constater et réprimer des manquements spécifiques.

Dans le cas d'espèce, une bonne répartition des tâches aurait pu consister à assigner à chaque entité une attribution distincte, par exemple, le constat des infractions à la Direction des Investigations et le suivi des activités aux entités opérationnelles que sont la Direction de la Géologie, des Mines et de la Protection de l'Environnement Minier. Ainsi, ces directions opérationnelles saisiraient la Direction des Investigations pour enquêter sur tout fait potentiellement répréhensible qui viendrait à leur connaissance.

3.4.5 La réalisation des études et analyses de projets

Tout comme pour le cas de la compilation et la publication des statistiques et informations, la Direction des Mines et la Direction Etudes et Planification ont reçu la mission de réaliser des études économiques, en vertu respectivement du Règlement Minier et de l'Arrêté ministériel n° MINIPLARECO/007/AL/SD/2000 du 03 Novembre 2000 portant mise en place d'un Mécanisme de Coordination des Structures d'Etudes et de Planification tel que traduit dans le Cadre organique de Mai 2011.

Faute de communication entre les deux directions, les études économiques en question ne sont souvent pas réalisées. Chaque entité revendique cependant le droit de mener à bien cette tâche, ce qui entraîne une duplication des travaux et du gaspillage de ressources.

Nos commentaires ci-dessus se rapportent à la répartition des tâches et responsabilités au sein du Secrétariat Général aux Mines. Ces anomalies peuvent être corrigées en interne en clarifiant le rôle de chaque entité dans l'exécution des activités concernées.

Cependant, la situation de duplication relevée avec les activités de la Cellule Technique de Coordination et Planification Minier « C.T.C.P.M. » est préoccupante au regard du gaspillage de ressources et de l'inefficacité potentiels.

3.4.6 Duplication des activités du Ministère par la C.T.C.P.M

Comme présenté au sous-point 3.1.1.2 plus haut, la C.T.C.P.M a été créée suivant l'Ordonnance N° 78-153 du 11 avril 1978 pour servir d'organe conseil, d'études et de coordination des activités du secteur minier rattaché au Ministre des Mines. Le Règlement Minier en son article 14 prévoit que la C.T.C.P.M exerce ses prérogatives conformément aux missions qui lui sont assignées par les textes qui la créent et l'organisent.

Parmi ses missions, nous pouvons noter :

- La programmation des activités minières nationales liées à la recherche, à la valorisation des indices, à la production, au traitement, au transport et à la commercialisation des produits miniers ;
- La centralisation et l'organisation de la circulation de l'information du secteur minier ;
- Le contrôle de la réalisation des activités minières programmées ;
- La conception des politiques et des stratégies de développement du secteur minier ;
- La réalisation des études dans le secteur des mines et de carrières ;
- La conception des politiques minières.

Pour atteindre ses missions, la C.T.C.P.M a mis en place une organisation de type fonctionnelle formalisée validé par le Ministre des Mines suivant l'Arrêté ministériel N° 0474/CAB.MIN./MINES/01/2009 du 04 Août 2009.

Il est à noter que depuis 2010, la C.T.C.P.M a amorcé le déploiement de ses Antennes sur terrain au niveau des provinces, notamment à Bukavu. Ces antennes auront pour attributions :

- Faire le suivi des activités minières tant artisanales qu'industrielles de sa juridiction ;
- Veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires liés au secteur minier ;
- Tenir les statistiques de production et d'exportation des produits miniers ;
- Constater les problèmes qui handicapent le développement du secteur minier et faire des propositions de solutions à la hiérarchie.

Il ressort que l'organisation et les tâches que s'assigne la C.T.C.P.M, sont, à quelques exceptions près, identiques à celles de l'Administration Centrale et Provinciale du Ministère des Mines. Ce qui est à la base des situations de redondance des tâches et responsabilités décrites dans la matrice « RACI » ci-haut et des interférences identifiées dans le tableau ci-dessous sur la base des rapports d'activités de la C.T.C.P.M. et du Secrétariat Général.

En effet, la C.T.C.P.M est à l'origine un organe-conseil, d'études rattaché et au service du Ministre et ne devrait pas s'occuper des activités de l'administration courante (suivi, contrôle et inspection), ni de celle d'assiette, lesquelles reviennent aux différentes directions du Ministère ou à des entités spécifiquement créées pour cela.

Figure 15 : Comparaison entre les activités de la C.T.C.P.M. et les Directions de l'Administration des Mines

Activités	Secrétariat Général des Mines	CTCPM	Type d'Interférence
Élaboration de documents de politique/discours politiques	0	Plusieurs pour le secteur minier	Non
Promotion du secteur minier		Oui, plusieurs documents et missions	Egalement mandat de la Direction de la Géologie
Collecte et Production de statistiques	• Redevance minière • Relevé colis diamant, or, coltan exportés • Production art. et indus de diamants	• Collectes de données à travers Commission Interservices présidée par CTCPM • Harmonisation des statistiques minières • Prévision productions minières horizon 2016	Oui (mandat de la Direction Etudes et Planification)
Constitution d'une banque de données	• En cours d'élaboration	• TDR élaborés pour base de données métallurgiques • Pourparlers avec INS pour soutien à la conception et gestion d'une base de donnée statistiques.	Oui (risque de doublons) Mandat de la Cellule technique « Banques de Données »
Élaboration et/ ou révision textes juridiques	• Participation à quelques séances de travail (aspects fiscaux et non fiscaux) révision code minier	• Elaboration d'une réglementation sur les produits de carrière • Révision du code minier. • Préparation d'arrêtés ministériels	Les arrêtés ministériels liés à l'activité courante sont de la responsabilité de l'Administration
Participation à la gestion des litiges	0	Plusieurs	Oui (Mandat Direction Règlement des Contentieux Miniers)
Création d'une Cellule Ministérielle	0	Cellule Ministérielle de lutte contre le VIH/Sida/Mines. Créée	Non
Evaluation des offres techniques et financières- Participation à évaluation des offres pour PAG	Oui	0	Non
Participation à des Commissions techniques /Ateliers /Commissions en RDC	30	Total non mentionné	Collaboration
Participation à des Conférences et Séminaires à l'étranger	• Tanzanie (EGM/ CIRGL/ SEAMIC) • Zimbabwe (conf. Diamants)	• Indaba	Non
Organisation de Colloque/Séminaire	1	14	Non (mais déséquilibre)
Participation à des projets de coopération économique et technique (promotion, supervision, suivi)	0	6	Mandat de la Direction Etude et Planification
Elaboration répertoire des opérateurs du secteur minier et carrières		Réalisé	Oui (mandat de la Direction Etude et Planification)

Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Mines

Activités	Secrétariat Général des Mines	CTCPM	Type d'Interférence
Reconnaissance géologique.	0	- En cours. Inventaire des feuilles au 200 000^{ème} pour tout territoire et monographies de substances minérales - Reconnaissance secteur fer.	Oui (fonction de la Direction Géologie)
Ateliers de formation	0	- Formation de formateurs sur les normes JORC (TDR, AO, budget, financement 2013) - Séminaire de formation sur VIH/Sida et MST dans secteur minier - Renforcement capacités experts département communication (à venir)	Non, mais déséquilibre entre le Secrétariat Général et le CTCPM
Création Musée Géologique et Minéralogique de la RDC		En attente de financement	Non
Elaboration revue/Constitution fonds documentaire (abonnements revues)		Création de Horizon Mines Magazines Abonnements à des revues	Oui (mandat de la Direction Etude et Planification)
Analyse et synthèse des rapports périodiques et annuels des sociétés minières et Révision de conventions minières/analyse études de faisabilité	Mandat de la Directions des Mines	19	Oui (mandat de la Direction des Mines)
Elaboration grille valeurs de base des produits miniers marchands		Hebdomadaire en 2012	Oui (mandat de la Direction Etude et Planification)
Manuel de procédure environnementale	Participation DPEM	Premier DRAFT élaboré	Oui (leadership devrait revenir à la DPEM)
Soutien Web et dépannage informatique du matériel	0	plusieurs	Non, mais déséquilibre entre Secrétariat et CTCPM
Etat des lieux des sites d'Exploitation des carrières de la ville de Kinshasa. Objectif : Plan de protection des populations	0	TDR en cours.	Oui (mandat Direction des Mines et DPEM)
Suivi de la mise en œuvre des Plan de Gestion environnementale	Mandat du DPEM (non réalisé)	Plusieurs	Oui (Mandat DPEM)
Examiner protocoles d'accord miniers/demandes de projets miniers et transformation/rapports d'activité financier de firmes minières		Plusieurs	Oui (mandat Direction des Mines)

Source : Rapport d'activité de la CTCPM, Exercice 2012 (Février 2013), Rapport annuel 2012, Secrétariat Général des Mines (Janvier 2013).

Cette situation est aujourd'hui aggravée du fait que la C.T.C.P.M. semble aujourd'hui se transformer en une structure lourde, avec des effectifs de près de 130 personnes, un organigramme répliquant celui du Secrétariat Général et une ambition de créer des antennes dans toutes les provinces. Lorsque l'on analyse les problèmes de ressources (humaines, logistiques et financières) qui sont relevés au sein du secteur, ceci apparaît comme une allocation non-optimale et un gaspillage important de ressources déjà fortement limitées.

3.5 Organisation du travail au sein du Secrétariat Général

Par organisation du travail, nous entendons ici la manière dont les entités de l'Administration des Mines exécutent les attributions qui leur sont assignées et les résultats qui en découlent. Notre analyse s'est basée sur les informations et les données recueillies à travers les entretiens et les discussions avec les principaux responsables et leurs collaborateurs immédiats, ainsi que sur la revue des documents collectés auprès de ces entités

3.5.1 Direction de Géologie

Le sol et le sous-sol de la RDC renferme d'énormes potentialités en ressources minières et minérales. La Banque Mondiale dans son Rapport de Mai 2008 affirme que le territoire national de la RDC regorge de plus de 1 100 différentes substances minérales. Malheureusement, seule une très faible partie de ces substances est exploitée.

Dix ans après la promulgation du Code Minier qui avait pour ambition de créer un environnement favorable aux investisseurs et au développement de la prospection, force est de constater que ces potentialités ne sont pas pleinement exploitées. L'une des raisons de cette situation est que le Gouvernement ne dispose pas de données et informations précises sur les réserves géologiques et minières ni une cartographie actualisée du secteur minier. Pourtant, le Code Minier a confié à la Direction de Géologie la mission principale d'investiguer le sol et sous-sol et d'identifier les gîtes minéraux, les produits de carrières, les ressources hydrologiques, hydrogéologiques et les structures des terres vulnérables à l'activité sismique, y compris les études géologiques de base.

A la date de notre Rapport, le constat est que cette mission essentielle pour le développement du secteur minier n'est pas réalisée, principalement par manque des ressources humaines, logistiques et financières. Nous résumons dans le tableau ci-dessous le niveau de réalisation d'une grande partie des attributions assignées à la Direction de Géologie.

Figure 16 : Niveau de performance de la Direction de Géologie

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
Investigation du sol et sous-sol.	Non	- Manque d'équipements et matériels nécessaires pour l'investigation du sol et sous-sol, - Insuffisance de main d'œuvre qualifiée.
Etudes géologiques de base.	Non	- Manque de laboratoires, et d'équipement approprié, - Insuffisance de main d'œuvre qualifiée,

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
		- Manque de moyens financiers, - Conflits des compétences avec le Ministère de la Recherche Scientifique (C.R.G.M).
Compilation, archivage, étude, synthèse, élaboration, publication et vulgarisation de l'information sur la géologie nationale et internationale.	Non	- Insuffisance de personnel qualifié et de moyens logistiques, - Manque d'informations à compiler, - Conflits des compétences avec le Ministère de la Recherche Scientifique (C.R.G.M).
Promotion de l'investissement en recherche géologique dans le territoire national.	Non	- Manque d'équipements (ordinateurs, serveurs connectés à un réseau d'information sécurisé), - Insuffisance de la main d'œuvre qualifiée.
Contrôle, réception, archivage et conservation des échantillons témoins des sols, des roches et des minerais déposés par le prospecteur et les titulaires des droits miniers et de carrières.	Partiellement	- Manque de laboratoires, - Manque de moyens logistiques, - Manque de personnel qualifié, - Vieillessement du personnel, - Manque d'espace pour la conservation des échantillons témoins.
Apposition du visa sur les descriptions des échantillons témoins.	Partiellement	- Manque d'informations sur le prélèvement de certains échantillons, - Manque de laboratoires.
Autorisation d'exportation des échantillons pour analyses à l'étranger.	Non	- Manque de moyens logistiques et financiers, - Immixtion des Chefs des Divisions Provinciales.

En ce qui concerne l'activité géologique, il est à signaler qu'à part la Direction de la Géologie au sein du Ministère des Mines, il existe un autre organisme public dénommé Centre de Recherches Géologiques et Minières « C.R.G.M », dépendant du Ministère de la Recherche Scientifique, qui s'occupe également de la recherche géologique, selon son mandat de création.

Le C.R.G.M a son siège à Kinshasa et dispose d'une antenne dans la province du Sud-Kivu. Selon son Directeur, le C.R.G.M a un effectif total de 330 agents dont environ 80 chercheurs. Plus de 60 % des agents, dont bon nombre des chercheurs, auraient plus de 50 ans, âge très proche de l'âge légal de départ à la retraite (55 ans).

Le C.R.G.M est doté de deux (2) laboratoires équipés du matériel reçu de la Coopération allemande et datant des années 70. A côté de ces laboratoires, il a récemment acquis un centre Informatique sur financement belge. Financièrement, il émarge au Budget de l'Etat essentiellement pour les salaires. Les travaux de terrain sont financés essentiellement par la coopération internationale (par projets).

En termes de réalisations, la Direction nous a cité trois projets importants, à savoir:

- Projet de la Coopération belge : études réalisées pour mesurer les potentialités géologiques de certaines zones et travail en cours de réactualisation des cartes géologiques du pays, démarré par la province du Bas-Congo ;

- Le Service Géologique Sud-Coréen « KIGAM » : via de la coopération, un projet est en cours avec la collaboration du C.T.C.P.M., de l'Université de Lubumbashi et du Musée de Tervuren pour créer une Base de données en géologie ;
- Le rajeunissement progressif du personnel scientifique (chercheurs).

Nous avons noté que la Direction de la Géologie n'est pas impliquée, ni ne semble informée d'aucun de ces projets. Comme on peut le constater, malgré l'implication de deux entités, la connaissance du potentiel en ressources minières et minérales du sol et du sous-sol congolais reste très faible.

Aujourd'hui, pour remédier à cette situation, la RDC a décidé, à l'instar de beaucoup de pays à vocation minière, de se doter d'un Service Géologique National autonome et exclusivement dédié à la recherche géologique de base.

Dans le contexte particulier de la RDC, cette option de créer un Service Géologique National autonome se justifie, en particulier, pour les raisons suivantes :

- La nécessité de se mettre au diapason de la compétition internationale notamment par la mise en œuvre des meilleures pratiques dans le secteur minier ;
- La flexibilité en matière de partenariat aussi bien avec les institutions et organismes privés comme multilatéraux;
- Le renforcement des capacités à travers la coopération internationale, surtout régionale ;
- L'éligibilité aux financements régionaux et/ou internationaux des activités liées aux sciences de la terre.

Ce projet ne pourra réussir que si les causes qui ont conduit au manque de performance de l'actuelle Direction de Géologie sont examinées sans complaisance et que des solutions efficaces, soutenues par une volonté affirmée d'atteindre les objectifs fixés, sont mises en œuvre.

Nous avons pris connaissance de la documentation relative à la conception de ce projet, particulièrement l'étude de faisabilité accompagnée de l'ébauche de l'organigramme. De notre revue, il ressort que certaines orientations préconisées pour la mise en place de ce projet ne semblent pas appropriées :

- L'absence de clarté sur les modalités de collaboration entre ce Service, la Direction de la Géologie et le C.R.G.M.
- L'absence de calendrier et d'objectifs concrets, mesurables et fixés dans le temps pour cet organisme. Les objectifs devraient permettre de définir les besoins en ressources (financières, humaines et logistique) nécessaires pour cette organisation.
- Le poids relatif des entités de support par rapport aux entités techniques (nous avons compté 50 à 60% du personnel prévu comme personnel de support ou cadre de commandement).
- L'absence de visibilité tant sur le coût de mise en place de ce Service que sur les différentes sources de financement des activités.

Il nous paraît nécessaire d'envisager l'approfondissement de l'étude de faisabilité de ce projet pour adresser de manière proactive les points soulevés ci-haut.

3.5.2 Direction des Mines

Les attributions de la Direction des Mines sont fixées par le Code et le Règlement Miniers respectivement aux articles 14 et 10. Elle procède au suivi, à l'analyse technique et économique ainsi qu'à l'inspection des activités minières et de carrières des matériaux de construction autres que ceux à usage courant, sans oublier la taxation des actes liés aux titres et permis miniers et de carrières.

Nous avons pris connaissance des rapports d'activités de la Direction des Mines pour les exercices 2010 et 2011, mais pas celui de 2012 qui était en cours d'élaboration au moment de la fin de notre mission sur le terrain. De ces rapports d'activités et de nos entretiens avec les responsables des différents services de cette direction, les performances réalisées pour les principales attributions se résument dans le tableau ci-dessous.

Figure 17 : Niveau de performance de la Direction des Mines

Attributions de la Direction	Réalisation	Commentaires
Inspecter et contrôler les activités minières et des travaux de carrières en matière de sécurité, d'hygiène, de conduite de travail, de production, de transport, de commercialisation et en matière social.	Partiellement	• Insuffisance de moyens financiers et logistiques ; • Manque de personnel qualifié ; • Mauvaises conditions de travail.
Etudes économiques du secteur des mines	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Mauvais remplissage du format de rapport par les exploitants (d'après la Direction); • Manque de moyens financiers et logistiques ; • Mauvaises conditions de travail ; • Manque de pouvoir de coercition sur les opérateurs.
Compilation et publication des informations sur la production et commercialisation des produits des mines et de carrières	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Mauvais remplissage du format de rapport par les exploitants (d'après la Direction); • Manque de moyens financiers et logistiques ; • Mauvaises conditions de travail ; • Manque de pouvoir de coercition sur les opérateurs ; • Difficultés de communication et de réconciliation des données entre différents services de publics.
Contrôler le compte principal à l'extérieur des Titulaires ainsi que les marchés conclus entre un Titulaire et une société affiliée, en collaboration avec la Banque Centrale	Non	• Manque de personnel qualifié, • Manque de moyens financiers et logistiques ; • Difficultés de communication et de réconciliation des données avec la BCC

Attributions de la Direction	Réalisation	Commentaires
Recevoir et instruire les demandes d'agrément des comptoirs d'achat	Oui	• Mauvaises conditions de travail ; • Pressions politiques.
Donner des avis techniques sur l'octroi des droits miniers et de carrières d'exploitation, sur l'ouverture d'une zone d'exploitation et sur les instructions d'agrément au titre des comptoirs d'achat d'or, du diamant et des autres substances minérales d'exploitation artisanale	Oui	• Manque de personnel qualifié ; • Mauvaises conditions de travail ; • Manque de moyens logistiques.
Présidence de la commission d'approbation des listes des biens bénéficiant d'un régime douanier privilégié et participation à d'autres commissions interministérielles dont celle d'adjudication	Oui	• Manque de personnel qualifié ; • Manque de moyens logistiques.
Rôle de police sur toute la chaîne des valeurs liée aux produits explosifs	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Manque de moyens financiers et logistiques.

Il apparaît que les Code et Règlement Miniers semblent l'avoir surchargée en lui confiant outre les tâches purement techniques, la tâche relative à la compilation des données statistiques et à la réalisation des études économiques. Sous prétexte des attributions assignées par la Loi minière, ces tâches ne sont pas placées sous la responsabilité de la Direction des Etudes et Planification, qui a pourtant ces attributions dans son mandat.

3.5.3 Direction Protection de l'Environnement Minier « DPEM »

La Direction Protection de l'Environnement Minier « DPEM » est chargée des activités relatives à la protection de l'environnement. Elle veille essentiellement au respect et à la protection de l'environnement et du cadre de vie des populations concernées par les activités minières et de carrières.

Le rapport d'activités de l'année 2012a été mis à notre disposition. Les résultats exposés dans ce rapport sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Figure 18 : Niveau de performance de la Direction Protection de l'Environnement Minier « DPEM »

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
Définition et la mise en œuvre de la réglementation minière en matière de la protection de l'environnement minier.	Partiellement	• Insuffisance du personnel qualifié ; • Modalités de collaboration avec le Ministère de l'Environnement non définies.
Vérification de la constitution et de la validité de la Sûreté financière.	Partiellement	• Manque de moyens logistiques et financiers ; • Insuffisance de main d'œuvre qualifiée.

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
Assurer l'instruction technique du PAR.	Oui	• Insuffisance de main d'œuvre qualifiée ; • Manque de moyens logistiques.
Assurer l'instruction technique en l'EIE et du PGEP.	Oui	• Insuffisance de main d'œuvre qualifiée ; • Manque de moyens logistiques.
Assurer le contrôle et le suivi des obligations environnementales.	Partiellement	• Insuffisance des effectifs ; • Manque de moyens logistiques et financiers ; • Conflit de compétences (Ministère de l'Environnement).
Assurer la recherche et le développement des normes environnementales.	Non	• Manque de main d'œuvre qualifiée ; • Manque de moyens logistiques et financiers.
La gestion de la base des données et la contribution à la publication des statistiques sur l'état environnemental dans les zones d'activités minières.	Partiellement	• Insuffisance de main d'œuvre qualifiée ; • Manque de moyens logistiques et financiers ; • Conflit de compétences (C.T.P.C.M, CNEDD).

3.5.4 Direction des Investigations

La Direction des Investigations est l'émanation de l'ancien Corps des Inspecteurs des Mines dissout en 1994. Elle est une des directions retenues par le Règlement Minier comme intervenant dans le secteur des mines et de carrières. Principalement, elle a la charge de:

- Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions prévues par le Code Minier et ses mesures d'application, à l'exclusion des manquements qui relèvent de la compétence des Directions de la Géologie, des Mines et de la Protection de l'Environnement Minier.
- Lutter contre la fraude et la contrebande minières sous toutes ses formes.

S'agissant des performances, tous nos interlocuteurs au sein de la Direction des Investigations les ont estimées de niveau très faible. Cette situation de contreperformance s'explique par le manque de moyens logistiques et financiers. Selon les mêmes interlocuteurs, une autre cause de la contreperformance notée est la structure de type fonctionnel adoptée dans le Cadre organique en 1994 avec la création de la Direction des Investigations. Le Corps des Inspecteurs des Mines qu'elle a remplacé fonctionnait sous une structure en « Pool » dont les activités étaient animées par un Chef de Pool. Celui-ci avait la latitude d'assigner des missions en se basant sur la compétence sans tenir parfois compte des niveaux de classification (grades).

Aujourd'hui, l'affectation des agents se base sur la préséance en grade. Cette situation entraîne le sous-emploi des agents de grade élevé qui constituent une partie relativement importante des effectifs. Des espaces de travail sont ainsi occupés par des agents sans travail. Sur un effectif total de 116 agents, une vingtaine d'agents a le grade de Chef de Division.

En rapport avec les attributions assignées, les résultats des activités de la Direction des Investigations peuvent être résumés comme suit :

Figure 19 : Niveau de performance de la Direction des Investigations

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
Lutter contre la fraude et la contrebande minières sous toutes ses formes.	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Manque de moyens logistiques et financiers; • Vieillessement du personnel ; • Sécurité et confidentialité des dossiers non assurées (locaux et communication non sécurisés).
Prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions prévues par le code minier et ses mesures d'application en dehors de celles relevant des directions de Géologie, des Mines et de la Protection de l'Environnement Minier.	Partiellement	• Manque de moyens logistiques et financiers ; • Mauvaises conditions de travail ; • Manque du personnel qualifié ; • Confusion des rôles avec la Direction des Mines et la DPEM.
Assurer la contre vérification et l'inspection des produits explosifs pour s'assurer de leur conformité aux normes.	partiellement	• Manque de moyens logistiques et financiers ; • Confusion des rôles avec la Direction des Mines.
Vérifier et contrôler les circuits commerciaux des minerais et l'authenticité des documents détenus par les opérateurs miniers.	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Manque de moyens financiers et logistiques; • Confusion des rôles (CEEC, SAESSCAM).
Appliquer la police judiciaire pour les infractions constatées, vérifier les actes litigieux liés à l'exploitation et à l'exportation des minerais et participer à la commission interministérielle sur les performances des comptoirs agréés.	partiellement	• Manque de moyens humains, logistiques et financiers appropriés ; • Mauvaises conditions de travail.

3.5.5 Direction des Etudes et Planification

La Direction des Etudes et Planification « DEP », est une structure spécialisée dont les attributions générales sont :

- Elaborer les diagnostics macro-économiques et sectoriels ;
- Définir les politiques, les objectifs et les stratégies macro-économiques et sectoriels ;
- Programmer et budgétiser les programmes et projets macro-économiques et sectoriels ;
- Suivre et évaluer les politiques, les projets et les programmes macro-économiques et sectoriels.

Nous avons constaté qu'en 2012, la Direction Etudes et Planification « DEP » n'a réalisé aucune autre activité significative, excepté sa contribution à l'élaboration du PAP et du CDMT Sectoriels 2010 - 2015. Elle est paralysée d'une part par l'absence de communication avec la Direction des Mines, et d'autre part

par le conflit de compétences avec la C.T.C.P.M., qui compte tenu de ses ressources (humaines, financières et logistiques) se voit confier toutes les tâches dévolues à la DEP.

Relativement à ses attributions, les résultats réalisés se résument dans le tableau ci-dessous.

Figure 20 : Niveau de performance de la Direction Etudes et Planification

Attributions de la Direction	Réalisations	Commentaires
Etudes et analyses sectorielles du secteur minier.	Non	• Absence de communication avec la Direction des Mines ; • Manque d'outils de travail ; • Insuffisance de personnel qualifié.
Planification stratégique et statistique	Non	• Conflit de compétence avec la C.T.C.P.M ; • Manque d'outils de travail ; • Manque de personnel qualifié.
Analyse et évaluation des projets du secteur minier.	Non	• Manque de moyens financiers ; • Insuffisance de personnel qualifié ; • Conflit de compétences avec la C.T.C.P.M.
Suivi d'exécution et de résultats des projets du PAP CDMT Sectoriels.	Partiellement	• Manque de moyens financiers et logistiques ; • Insuffisance de personnel qualifié.

L'une des raisons des conflits de compétence notée ci-dessus, est historique. La C.T.C.P.M a été créée en 1978 alors que la Direction Etudes et Planification a été instituée par l'Arrêté N° CAB.MIN/FP/RM/kit/039/2001 du 07 septembre 2001 portant Nouvelles définition et structure d'une Direction d'Etudes et de Planification « DEP », notamment pour servir d'interface entre le Ministère des Mines et le Ministère du Plan. Si au moment de la création de la DEP, une harmonisation de ses attributions avec celles de la C.T.C.P.M avait été faite, on aurait pu éviter cette situation de doublon qui sévit aujourd'hui.

Dotée de l'autonomie financière face au manque de moyens flagrant de la Direction des Etudes et Planification, la C.T.C.P.M a pris en charge toutes les attributions dévolues à cette dernière.

3.5.6 Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances

La Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances est l'unité de support qui appuie le Secrétaire Général dans la gestion des aspects administratifs, financiers et logistiques de l'Administration Minier. Elle a la charge de l'intendance, de la gestion du personnel et des finances.

De ce fait, l'efficacité de son action devrait normalement se déduire des constatations faites à travers l'analyse des différentes Directions. Or, il apparaît que les directions opérationnelles ne reçoivent pas vraiment d'appui de la part de la Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances.

Peu de temps après le démarrage de la deuxième phase de notre mission, le Directeur attiré de la Direction des Services Généraux, du Personnel et des Finances a été suspendu suite à un dossier

disciplinaire ouvert à sa charge. Il n'a pas été désigné un autre interlocuteur bien au courant des activités de cette Direction à même de fournir les renseignements et informations nécessaires pour notre mission.

Jusqu'à la date du présent rapport, l'absence de ce Directeur n'a pas été comblée et aucun rapport d'activité annuel de cette direction n'a été mis à notre disposition.

3.5.7 Divisions et Bureaux provinciaux

En province, l'administration courante du Ministère des Mines est assurée par les Divisions provinciales. Chaque Division est dirigée par un Chef de Division assisté de Chefs des bureaux représentant, à quelques exceptions près, les attributions des directions respectives de l'Administration Centrale.

Lors de nos visites sur le terrain, nous avons constaté que l'essentiel des tâches et décisions relatives au suivi et au contrôle des activités minières et de carrières sont prises à Kinshasa, au niveau de l'Administration Centrale. Néanmoins, relativement aux attributions assignées, nous avons noté les résultats qui sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Figure 21 : Niveau de performance des Divisions et Bureaux Provinciaux

Attributions de la Division Provinciale	Réalisations	Commentaires
Autorisation de recherche des produits des carrières.	Oui	• Manque d'équipements (moyens de transport, moyens de communication, matériels et infrastructure informatique) ; • Manque de personnel qualifié ; • Personnel souvent sans contrat.
Octroi des droits d'exploitation des carrières pour les matériaux de construction à usage courant.	Oui	• Manque d'équipements (moyens de transport, moyens de communication, infrastructure informatique) ; • Manque de personnel qualifié ; • Personnel souvent sans contrat.
Octroi des cartes d'exploitant artisanal (creuseur).	Partiellement	• Rupture parfois de stock d'imprimés de valeur.
Centralisation, analyse et traitement des données relatives au suivi des activités géologiques, minières, environnementales et de prévention de la fraude.	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Personnel souvent sans contrat ; • Manque de matériel de travail (moyens de déplacement, labos, Kits pour géologues et appareils de tests, etc.) ; • Conditions de travail et rémunération non motivantes.
Collecte et exploitation des informations relatives au suivi des activités géologiques, minières, environnementales et de prévention de la fraude.	Partiellement	• Manque de personnel qualifié ; • Personnel souvent sans contrat ; • Manque de matériel de travail (moyens de déplacement, matériels et d'infrastructure informatiques) ; • Conditions de travail et de rémunération non motivantes.

Attributions de la Division Provinciale	Réalisations	Commentaires
Coordination entre les services de l'Administration des Mines, le Gouverneur des provinces et les autorités de l'Administration du territoire dans la province.	Partiellement	• Manque de moyens logistiques et financiers ; • Manque de clarté dans les relations avec le Gouverneur et le Ministre des Mines provincial ; • Interférence non justifiée de la DMIAP, Cour d'Ordre Militaire, ANR, etc.,

3.6 Système de Contrôle interne

D'après nos entretiens, les tâches relatives aux attributions assignées aux différentes directions sont exécutées par référence aux dispositions prévues dans les textes légaux, réglementaires et administratifs concernés. Ces dispositions n'ont pas donné lieu à des instructions internes détaillées à même d'encadrer l'exécution des différentes tâches concernées. De même, les modalités de contrôle, de supervision et de rapportage des résultats des tâches effectuées ne sont pas non plus formalisées.

Il apparaît donc que le travail au quotidien au sein de l'Administration des Mines ne s'effectue pas à l'aide de guides clairs reprenant des instructions internes détaillées et standardisées/codifiées auxquels les agents puissent se référer. L'existence de tels guides rendraient les agents pleinement responsables des résultats de leurs actions. Cette situation est de nature à affecter les performances de l'Administration des Mines notamment pour les raisons suivantes :

- La divergence dans la compréhension et l'interprétation des dispositions applicables ;
- Les écarts dans le niveau d'exécution des tâches entre les résultats attendus et ceux obtenus par les agents ;
- L'adéquation des tâches à exécuter avec le niveau de risques à gérer.

Il n'existe pas de dispositif de contrôle interne formalisé et effectif en place au sein du Ministère des Mines. Selon l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), le Contrôle interne est défini comme « un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- Exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- Respect des obligations de rendre compte ;
- Conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- Protection des ressources contre les pertes, les gaspillages et les dommages ».

A ce titre, il est un des instruments essentiels à la gouvernance des organisations et l'un des processus clés par lesquels les dirigeants et les décideurs peuvent s'assurer que les ressources dont ils disposent soient utilisées avec efficacité et efficience, pour l'atteinte de leurs objectifs stratégiques et de leur mission.

Le Manuel des procédures est notamment un document clé en ce qui concerne le contrôle interne. Il se définit comme un recueil de directives visant à apporter un support à la définition et à l'organisation des activités. Son objectif est de définir un cadre commun de fonctionnement en rassemblant, de manière

pratique, les règles et les procédures de base, en donnant des indications utiles, des recommandations quant aux bonnes pratiques et des points d'attention à considérer dans l'exécution quotidienne des tâches.

Il est à noter que de manière pratique, les directives administratives et financières sont consignées dans le Manuel des procédures tandis que les directives opérationnelles sont rassemblées dans ce qu'on appelle communément « Guide des Opérations ». Qu'il s'agisse du Manuel des procédures administratives et financières que du Guide des opérations, le but ultime de leur existence et utilisation est de promouvoir la transparence, l'efficacité, l'efficience et faciliter la circulation d'informations.

En l'absence de contrôle interne et des outils qui l'accompagnent, il est difficile au personnel de l'Administration des Mines de contribuer de manière efficace, organisée et responsable à l'atteinte des objectifs et de la mission du Ministère des Mines.

3.7 Facteurs d'inefficacité et de performances sous-optimales

Dans les parties qui précèdent, nous avons procédé à l'analyse des attributions des entités de l'Administration des Mines au regard des textes qui les fixent et nous avons aussi analysé la structure organisationnelle, en vue de nous assurer de son adéquation aux missions/mandats et objectifs assignés. Ensuite, nous avons analysé la manière dont les tâches et les responsabilités sont réparties entre les entités tout en nous assurant enfin que l'organisation en place au sein du Secrétariat Général permet une utilisation efficiente des moyens d'action de façon à atteindre les objectifs avec efficacité.

Ces différentes analyses ont fait ressortir plusieurs facteurs d'inefficacité qui affectent les performances de l'Administration des Mines. Nous commentons ci-après les seuls facteurs qui affectent la structure organique et l'utilisation des ressources. Il s'agit de :

- La coexistence de deux Cadres organiques ;
- La non définition de profil pour chaque poste d'emploi ;
- Le non-respect des procédures de gestion des ressources humaines ;
- Le manque de moyens financiers ;
- Le manque de moyens logistiques
- L'absence de Système de Contrôle interne ;
- La faible synergie dans l'accomplissement des tâches ;
- La non formalisation de cadre de collaboration entre les entités de l'Administration des Mines et les autres services et organismes de l'Etat.

3.7.1 Coexistence de deux Cadres organiques

Après la promulgation du Code Minier en Juillet 2002, le Secrétariat Général aux Mines a révisé son organisation et ses structures pour prendre en charge les nouvelles attributions fixées par le Code. Ainsi, un Cadre organique a été fixé et agréé par le Ministère de la Fonction Publique suivant l'Arrêté N° CAB.MIN/FP/JMK/PPJ/035 du 27 mars 2003.

Huit ans plus tard, pour des raisons d'efficacité, un travail de rationalisation de l'organisation en place a été entamé et a abouti à la définition d'un autre Cadre organique en Mai 2011, lui aussi agréé par le Ministère de la Fonction Publique suivant l'Arrêté N° CAB.MIN/FP/USKD/SCOM/CJ-KLM/501/BIJ/034 du 25 mai 2011.

Aujourd'hui, pour diverses raisons, les deux cadres organiques coexistent. L'objectif qui visait la correction des dysfonctionnements tels que l'inadéquation entre les missions institutionnelles et les ressources humaines affectées, les conflits de compétences et la non prise en compte du schéma de traçabilité des substances minérales notés dans le Cadre organique de Mars 2003 n'est donc pas atteint.

La Direction des Mines, la Direction de Géologie et la Directions des Services Généraux, bien que restructurées, continuent de fonctionner avec les structures fixées par le Cadre organique de Mars 2003. Les directions créées par le Cadre organique de Mai 2011 ne sont toujours pas opérationnelles près de 2 ans après.

3.7.2 Absence de définition de profil pour chaque poste

Le Cadre organique de Mai 2011, a prévu entre autre de définir le profil de la personne à affecter pour chaque poste et une case a été réservée à cet effet. L'objectif poursuivi est de placer les personnes appropriées dans les positions correspondantes. A ce jour, ce travail n'a pas été finalisé.

Néanmoins, des projets de fiches de description des postes viennent d'être élaborées et mises à notre disposition. Elles seront examinées au cours de la troisième phase de notre mission à travers la définition des profils clés des principaux postes de la structure organisationnelle proposée pour le Secrétariat Général aux Mines.

3.7.3 Déficit en matière de gestion des ressources humaines

Le personnel de l'Administration Publique est géré par la Fonction Publique selon des procédures et règles bien définies que la Fonction Publique elle-même et les Secrétaires Généraux des Ministères sont censées appliquer scrupuleusement.

Nous avons constaté que les personnels recrutés ne répondent souvent pas aux besoins réels des entités utilisatrices en termes d'effectifs et de qualifications, et ils sont aussi souvent affectés sans que l'on ne tienne compte de l'infrastructure d'accueil ni des moyens de travail disponibles. De même, dans les provinces surtout, de nombreux agents, appelés nouvelles unités « NU », pourtant en poste depuis plusieurs années, ne sont pas mécanisés à ce jour et donc, sans contrats leur permettant d'être reconnus et rémunérés par la Fonction Publique.

Les rémunérations accordées au personnel de l'Administration du Ministère des Mines ne permettent pas d'assurer la satisfaction des besoins de base des employés (le salaire minimum de base fixé en 2008 était de USD 82.5 par mois, ce qui est supérieur au salaire moyen actuellement payé au Ministère). Une comparaison avec les autres entités du secteur montre des écarts allant du quadruple à plusieurs décuples du salaire moyen payé au Ministère des Mines.

Cette situation engendre frustration et démotivation dans le personnel du Secrétariat Général aux Mines et limite les capacités de l'Administration des Mines à être compétitive sur le marché du travail, à attirer et à retenir du personnel qualifié.

En ce qui concerne la gestion des carrières, nous avons noté que l'âge moyen du personnel en poste est de 45 ans. Cependant, près de 20% du personnel de l'Administration Centrale des Mines a plus de 55 ans, qui est l'âge légal pour le départ à la retraite. Cette situation signifie qu'à terme, ces agents, parmi lesquels on compte les plus qualifiés et expérimentés, iront en retraite. Si aucune mesure sérieuse n'est

prise pour assurer la relève, leur départ serait nuisible au bon fonctionnement des activités de l'Administration des Mines.

Les facteurs d'inefficacité décrits ci-dessus sont commentés en détail dans notre Rapport sur les Ressources Humaines dans le Secteur des Mines.

3.7.4 Manque de moyens financiers

Comme nous l'avons commenté au point 3.1.5, l'allocation des ressources financières ne se fait pas de façon efficiente. Outre le fait que le Ministère des Mines ne reçoit du Gouvernement que près de 29% du budget voté, la répartition des ressources entre les différentes entités n'est pas équitable en ce sens que les entités de coordination (Cabinet et Secrétariat Général) sont privilégiées par rapport aux Directions Opérationnelles dont les budgets de fonctionnement ne sont pas décaissés.

Dans ces conditions, d'indisponibilité de ressources financières, il est difficile de tenir le management pour responsable de la non-performance du Ministère.

En supplément de la dotation budgétaire, le Ministère des Mines reçoit des sommes résultantes de rétrocessions faites par le Trésor sur les montants encaissés suites aux activités d'assiette effectuées par le Ministère. Bien que certains de nos interlocuteurs nous aient confirmé l'existence de cet apport financier, nous n'avons obtenu aucune information formelle nous permettant d'intégrer ces sommes dans notre analyse.

Ce rapport ne donne donc pas une image exhaustive des flux financiers à l'intérieur du Ministère des Mines. Cette situation confirme le problème de contrôle interne et de manque de procédures formalisées au sein de l'Administration des Mines.

3.7.5 Manque de moyens logistiques

Malgré l'importance du secteur minier, le Ministère des Mines ne dispose pas d'un immeuble suffisant et en bon état pour abriter toute son administration. A Kinshasa, les bureaux qui abritent le Cabinet du Ministre et les entités de l'Administration Centrale sont éparpillés à travers la commune de la Gombe dans des locaux, exigus, vétustes et mal équipés.

En ce qui concerne l'outil de travail, il y a manque d'équipements et matériels techniques de base tant pour le travail de terrain que pour les laboratoires (DéTECTEURS de métaux, spectrogramme, boussoles, balances, etc..). Sans oublier le manque de matériels informatiques, de communication et surtout les matériels roulants qui handicapent tout travail d'urgence.

Signalons enfin que la Direction de Géologie qui a la charge de garder les échantillons de minerais manque d'aires de stockage appropriés. Pendant longtemps, les échantillons envoyés par les opérateurs à la Direction ont été stockés dans le hall menant aux bureaux partagés avec la Direction de la Protection de l'Environnement Minier. Malgré des soupçons sur la toxicité de ces échantillons, ils sont restés à cet endroit plusieurs années avant d'être jetés dans des conditions mal définies.

Tout comme pour les Ressources Humaines, les facteurs d'inefficacité décrits ci-dessus sont commentés en détail dans notre Rapport relatif sur les Ressources humaines et logistiques du Secteur des Mines.

3.7.6 Centralisation des tâches et des décisions

Selon l'organisation en place, l'entité qui assure l'administration courante en province a rang de Division. Lors de nos visites sur le terrain, nous avons constaté que l'essentiel des tâches et décisions relatives au suivi, au contrôle et à l'inspection des activités minières et de carrières sont assumées à Kinshasa, au niveau de l'Administration Centrale, générant les difficultés suivantes :

- Délai relativement long pour l'aboutissement des dossiers ;
- Alourdissement de la fonction administrative (au site et à la représentation) et des moyens humains, logistiques et financiers relatifs aux dossiers à soumettre à la compétence de Kinshasa ;
- Décision inadéquate suite à la méconnaissance des réalités du terrain.

Par conséquent, les Divisions, Bureaux et Antennes provinciales dont la proximité avec les opérateurs sur terrain devrait pourtant permettre un suivi et un contrôle efficaces des activités minières sont limitées, à quelques exceptions près, à l'accomplissement des tâches de réception et de transmission des dossiers pour traitement à Kinshasa.

3.7.7 Absence de Système de Contrôle interne

Le Secrétariat Général aux Mines s'est doté d'une structure organisationnelle fixée par le Cadre organique de Mai 2011. Les attributions de chaque direction et de chaque poste d'emploi ont été définies et la répartition des tâches et des responsabilités assurée.

Cependant, comme mentionné au point 3.6 ci-avant, nous avons constaté qu'aucune disposition n'a été prise pour encadrer cette organisation par un système de contrôle interne digne de ce nom destiné à identifier et mesurer les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'Administration des Mines, des objectifs généraux suivants :

- Exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficientes et efficaces ;
- Respect des obligations de rendre compte ;
- Conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- Protection des ressources contre les pertes, les gaspillages et les dommages.

De même, nous avons noté l'absence d'un Manuel des procédures administratives et financières ainsi que de Guides des opérations.

Sans un Système de contrôle interne et en l'absence d'un Manuel des procédures administratives et financières ainsi que d'un Guide des opérations, il est difficile aux dirigeants et aux décideurs de l'Administration des Mines de s'assurer que les ressources dont ils disposent soient utilisées avec efficacité et efficience pour l'atteinte de leurs objectifs stratégiques.

De ce qui précède, il semble peu évident que le personnel de l'Administration des Mines soit encadré pour de contribuer de manière efficace, organisée et responsable à l'atteinte des objectifs et de la mission du Ministère des Mines.

3.7.8 Faible synergie dans l'accomplissement des tâches

Sur ce point précis, nous voulons relever la duplication de fait entre les structures organisationnelles et les tâches du Secrétariat Général aux Mines et la Cellule Technique de Coordination et de Planification des activités minières « C.T.C.P.M », tous deux entités de l'Administration des Mines.

Au vu des organigrammes et des activités menées ou attribuées à ces deux entités, l'on constate une quasi-duplication des structures. Chaque fonction du Secrétariat Général a son équivalent à la C.T.C.P.M.

3.7.9 Non formalisation du cadre de collaboration entre les entités de l'Administration des Mines et les autres services et organismes de l'Etat

Nous faisons allusion à certaines attributions assignées à certaines directions du Secrétariat Général aux Mines par le Code ou Règlement Miniers pour lesquelles les textes légaux ou les réalités sur le terrain demandent leur exécution en collaboration avec d'autres services ou organismes de l'Etat agissant dans ces domaines de compétence.

C'est notamment le cas de la Direction de la Protection de l'Environnement Minier qui doit, selon le Code, en son article 15, travailler en coordination avec le Ministère de l'Environnement. Mais les modalités d'application de cette collaboration, excepté pour la participation à la Commission Permanente d'Evaluation « CPE », ne sont pas formellement définies. Les services de la Police des Mines ou les Régies Financières sont d'autres exemples significatifs. En vue d'améliorer les performances du secteur, il est important que le Ministère des Mines et ces institutions organisent des cadres de collaboration clair et formalisés qui leur permettent d'utiliser leurs ressources respectives de la manière la plus efficace pour la réalisation de leurs mandats spécifiques et de leur mandat commun, qui est le développement de la RDC.

Les facteurs d'inefficacité affectent de manière critique les performances du Ministère des Mines. Dans le contexte global actuel et celui du secteur minier congolais en particulier, les actions de restructuration proposées devront être intégrées dans une vision stratégique ambitieuse. Ces actions doivent susciter l'adhésion des acteurs du secteur et du Gouvernement pour avoir une chance de succès.

4 Comparaison avec des organisations similaires en Afrique et dans le monde

Le secteur minier est considéré comme l'un des plus importants moteurs de croissance économique en RDC. Dans ce sens, son organisation et son fonctionnement devrait faire l'objet d'une attention particulière.

Ayant analysé précédemment l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Mines de la RDC, nous avons jugé nécessaire d'analyser également la manière dont ce Ministère est organisé dans d'autres pays. Pour cela, nous avons retenu trois pays africains et un pays asiatique dans lesquels le secteur minier occupe un rang appréciable. Il s'agit respectivement de l'Afrique du Sud, du Maroc et de la Zambie ainsi que de l'Inde. Cette démarche a été réalisée selon les deux étapes suivantes:

- L'analyse comparative des missions fixées aux Ministères en charge des Mines dans ces différents pays afin d'identifier les carences ou les surcharges dans les attributions actuelles du Ministère des Mines de la RDC, et de proposer des axes d'amélioration;
- L'étude de la structure organisationnelle du Ministère en charge des Mines de chacun de ces pays afin de définir les changements éventuels susceptibles d'être apportés dans l'organisation du Ministère des Mines de la RDC.

4.1 Analyse comparative des missions du Ministère en charge des Mines

Nous reprenons ci-après le tableau comparatif des missions dévolues au Ministère en charge des Mines et leur dénomination dans ces quatre pays de référence, à savoir l'Afrique du Sud, l'Inde, le Maroc et la Zambie.

Figure 22 : Essentiels des missions des Ministères en charge des Mines

Pays	Dénomination	Missions
Afrique du Sud	Ministère des Ressources Minérales (Minister of Mineral Resources)	Promouvoir et réglementer le secteur Minier et des Ressources minérales pour la transformation, la croissance, le développement et s'assurer que tous les Sud-Africains tirent un bénéfice durable de la richesse minière et minérale du pays.
Inde	Ministère des Mines (Ministry of Mines)	Assurer une utilisation optimale des ressources minérales de l'Inde pour sa croissance industrielle et le développement socio-économique, par l'exploration et la recherche géo-scientifiques et des pratiques minières durables/efficientes, tout en assurant la sécurité/sauvegarde des matières premières pour le pays.
Maroc	Ministère de l'Energie des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	• Dynamiser le secteur minier en associant davantage les opérateurs privés nationaux et étrangers dans la recherche, la découverte et le développement de gîtes miniers économiquement exploitables ; • Développer l'exploitation et l'enrichissement des produits miniers ; • Accroître la valorisation locale des substances minérales.
Zambie	Ministère du Développement	• Encourager l'investissement étranger dans l'exploration et le

Pays	Dénomination	Missions
	des Mines et des Ressources minérales (Ministry of Mines and Mineral Development)	développement des nouveaux gisements à grande échelle et encourager l'investissement privé dans le secteur minier de petite et moyenne échelles.
RDC	Ministère des Mines	• Elaboration des cartes géologiques et minières ; • Gestion du domaine minier et informations y relatives ; • Promotion de la mise en valeur des ressources minérales ; • Suivi et contrôle des activités de prospection, de recherche et d'exploitation des ressources minérales ; • Suivi et contrôle de la commercialisation des produits miniers ; • Police des exploitations des ressources minérales en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité ; • Gestion des questions environnementales liées à l'exploitation minière

A la lumière du tableau ci-dessus, il ressort que

- Les missions assignées aux Ministères en charge des Mines de l'Inde, du Maroc, de la Zambie et de la RDC concernent plus la connaissance du potentiel géologique et le développement de l'exploitation des ressources minières alors que l'Afrique Sud, pays de longue tradition minière et plus développée au plan industriel, place son action dans la transformation, la croissance et le développement du secteur.
- L'Afrique du Sud, l'Inde, le Maroc, la Zambie comme la RDC visent tous à promouvoir leur secteur minier par l'amélioration de la réglementation pour le rendre plus compétitif, donc attractif aux investisseurs.
- Les « missions » formulées par le Ministère des Mines de la RDC n'énoncent pas les ambitions de ce ministère pourtant essentiel pour le pays. Une formulation telle que « Faire de la RDC la destination de choix pour les opérateurs du secteur minier à l'horizon 2015 » aurait été plus compréhensive, appropriée et mobilisatrice.

4.2 Analyse comparative de la structure organisationnelle des Ministères en charge des Mines

Nous décrivons ci-après l'organisation mise en place par Ministère en charge des Mines de chacun des quatre pays de référence en vue de réaliser ses missions.

4.2.1 Afrique du Sud

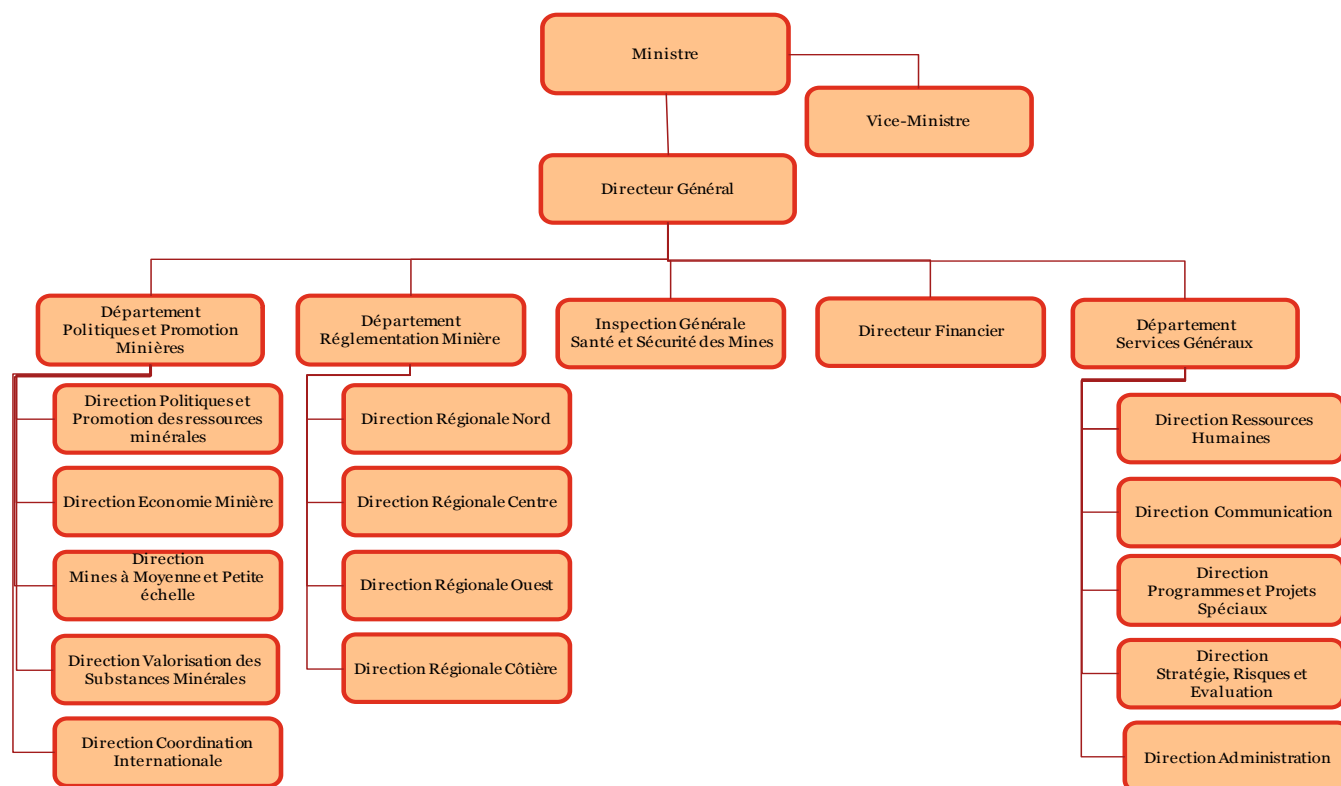
L'Afrique du Sud est un pays de longue tradition minière et industrialisée. La mise en œuvre de sa politique minière s'est appuyée sur deux services spécialisés, subordonnés au Ministère en charge des Mines, en l'occurrence:

- Le Council for Geoscience « CGS », créée en 1993, est une agence rattachée au Ministère en charge des Mines dont la mission principale est d'identifier les ressources minières et minérales de l'Afrique du Sud à l'aide de l'exploration minière et de la recherche géologique de base;

- Le Council for Mineral Technology Research « MINTEK », est un service établi en 1989 pour assurer la recherche, le développement et la promotion des technologies de pointe favorisant l'activité dans l'industrie minière et métallurgique de l'Afrique du Sud.

Par référence au Rapport annuel 2011-2012 du Department of Mineral Resources, le Ministère Sud-Africain en charge des Ressources minières et minérales, la structure organisationnelle de ce ministère se présente comme suit :

Figure 23 : Organigramme du Ministère des Ressources Minérales de l'Afrique du Sud



De l'organigramme ci-dessus, nous constatons que ce ministère est composé de cinq Directions qui fonctionnent sous l'autorité d'un Directeur Général. Nous décrivons brièvement, ci-après, ces directions ainsi que leurs buts et subdivisions.

▪ **Département Politiques minières et Promotion du Secteur Minier**

Il a la mission de formuler la stratégie du secteur minier et de promouvoir l'industrie minière et des minéraux de l'Afrique du sud de sorte à la rendre plus attractive aux investisseurs.

▪ **Département de la Réglementation Minière**

Ce département se charge de réglementer le secteur minier et des ressources minérales afin de le rendre compétitif et ainsi assurer le développement économique, l'emploi et garantir la transformation de l'industrie minière et le respect de l'environnement.

Il remplit ses missions à la fois au Siège et au niveau des Directions Régionales.

▪ **Département de l'Inspection de la Santé et de la Sécurité dans les Mines**

Il a pour but d'exécuter le mandat légal du Ministère de contribuer à sauvegarder la santé et la sécurité des employés du secteur minier et les personnes touchées par les activités minières.

Sous l'autorité du Chef Inspecteur des Mines, le département s'occupe de la formulation des politiques et des textes légaux en matière de santé et de sécurité dans les mines, des conseils et l'application des systèmes qui permettent de surveiller et de faire respecter la loi dans le secteur minier.

▪ **Département Financier**

Ce département se charge de tous les aspects financiers du Ministère. Cela inclut notamment l'alignement des politiques, des procédures et des services pour répondre aux exigences de gestion du Ministère et la mise en place d'un système d'information fiable et efficace.

▪ **Département des Services Généraux (Corporate Services)**

Son but est de permettre au Ministère de s'acquitter de son mandat en fournissant des services de gestion, de soutien et d'appui administratif au Ministre et au Ministère des Ressources minérales.

4.2.2 Inde

L'Inde est un pays immense aux dimensions d'un continent et doté d'une structure sociale particulière. Selon la documentation consultée, l'activité minière se réalise dans près de 32 Etats et/ou Territoires de la République de l'Inde qui en compte 35 (28 Etats et 7 Unions Territoires).

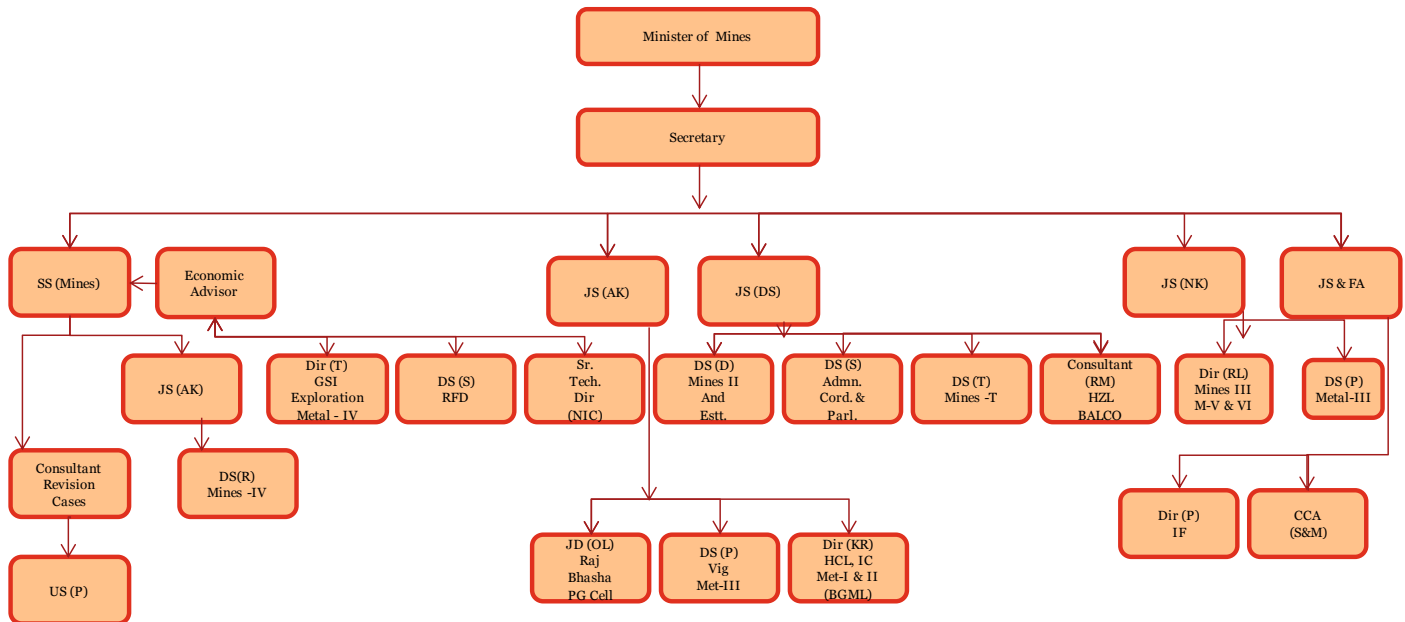
La mise en œuvre de la politique minière de l'Inde s'organise autour des deux organes, à savoir :

- Le Geological Survey of India « GSI », créé en 1851, est un organe rattaché au Ministère des Mines dont la mission principale est de localiser les ressources minières et minérales économiquement exploitables de l'Inde notamment à travers l'exploration minière et la recherche géologique de base ;
- Le "Indian Bureau of Mines" (IBM), organe subordonné au Ministère des Mines dont la mission principale est d'assurer la réglementation technique de l'activité minière à travers la promotion des méthodes et pratiques minières scientifiques en vue de la conservation et l'utilisation économique des ressources minières de l'Inde et la protection de l'environnement.

L'organisation du Secteur Minier tient compte de cette complexité sociale et territoriale ainsi que de l'implication des deux organes susmentionnés. De ce fait, la structure organisationnelle du Ministère des

Mines (Ministry of Mines) dont l'administration courante est coordonnée sous un Secrétariat Général se présente comme suit :

Figure 24 : Organigramme du Ministère des Mines de l'Inde



Au 09 mars 2012, les effectifs de l'Administration Centrale du Ministère des Mines de l'Inde s'élevaient à près de 265 personnes toutes catégories confondues. Cet effectif relativement réduit qui contraste avec l'immensité de ce pays se justifie par les raisons suivantes :

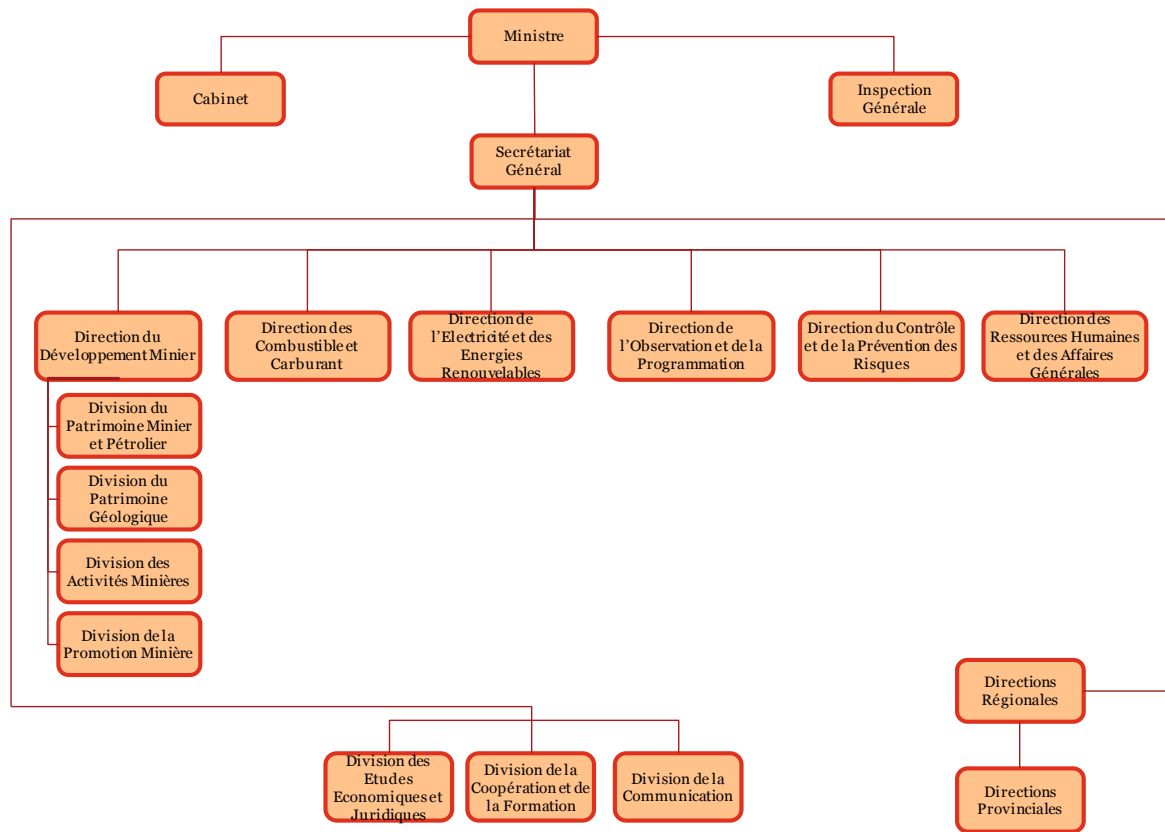
- L'autonomie relativement large accordée aux Etats (provinces) dans la gestion de leur secteur minier ;
- La délégation de toutes les tâches opérationnelles à des entités techniques spécialisées, le « India Bureau of Mining » et le « Institute of Geological Research »
- La concentration au niveau fédéral (central) dans les missions de réglementation, de planification et de supervision/inspection des services;
- Le recours aux services des consultants ;
- L'intensification de l'informatisation des processus opératoires de l'Administration des Mines.

4.2.3 Maroc

Comme mentionné ci-avant, le Ministère en charge des Mines du Maroc s'occupe également de l'Energie, de l'Eau et de l'Environnement. De l'organigramme ci-dessous, il apparaît que chacun de ces secteurs constitue une Direction spécifique.

L'organigramme du Département en charge des Mines, qui s'apparente à notre Ministère des Mines (uniquement les directions techniques) est discuté ci-après.

Figure 25 : Organigramme du Ministère des Mines, de l'Energie, de l'Eau et de l'Environnement du Maroc



De prime abord, deux entités directement rattachées au Ministre se distinguent de par leurs attributions. Il s'agit de :

- **Inspection Générale**

Sous l'autorité directe du Ministre, l'Inspecteur Général a pour rôle d'instruire toute requête qui lui est confiée par le Ministre et de procéder sur ses instructions à toutes inspections, enquêtes, études et audits.

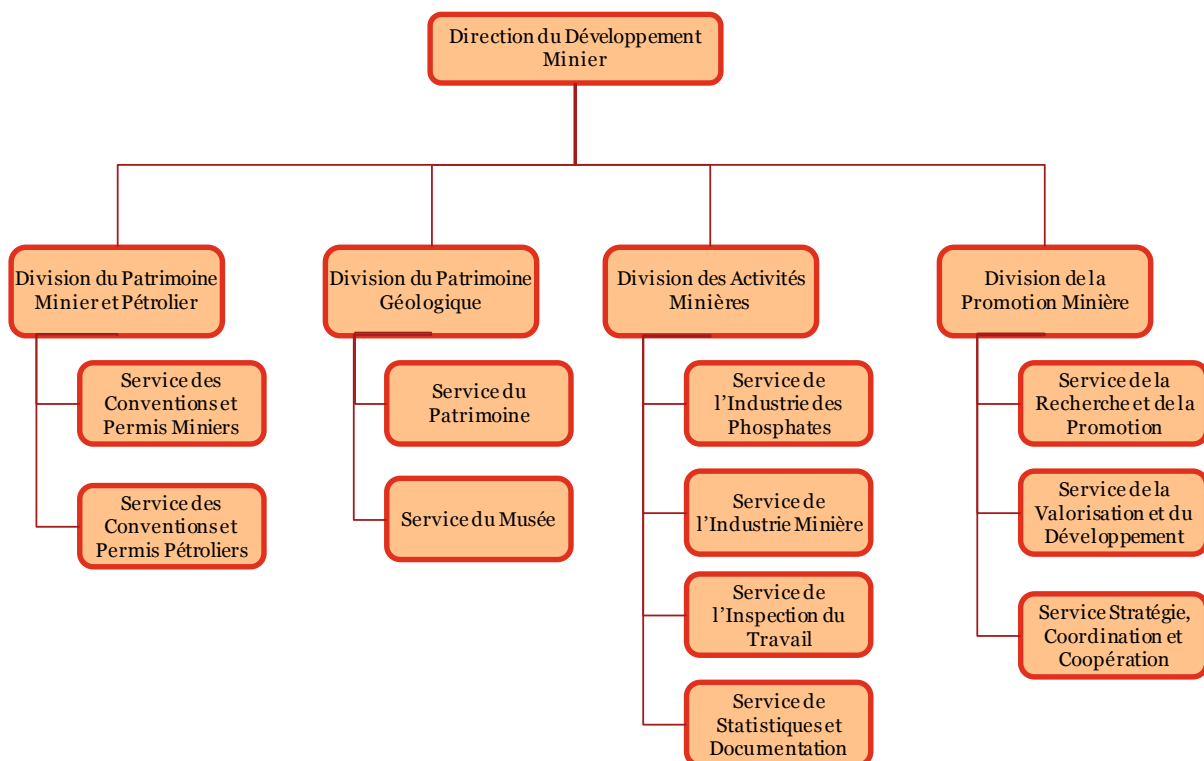
- **Secrétariat Général**

Il assiste le Ministre dans l'orientation générale de la conduite des affaires concernant le Département. Il assure, sur instruction du Ministre, toute tâche d'étude et de prévision. Le Secrétariat Général assure aussi dans le cadre des missions dévolues au Département, le contrôle, la coordination et l'animation des activités des Directions, Divisions et Services du Département, à l'exception de l'Inspection Générale qui est rattachée directement au Ministre.

Dans ses attributions, il assure aussi la gestion des Services du Département, notamment, la gestion du personnel, la préparation et l'exécution du budget, l'élaboration des projets de textes ayant trait aux domaines d'activité du Département, et l'instruction des questions juridiques et contentieuses concernant les Services du Département.

De ce fait, le Secrétaire Général coordonne l'activité de la Direction du Développement Minier.

Figure 26 : Organigramme du Département du Développement Minier du Maroc



▪ Direction du Développement Minier

S'agissant de la Direction du Développement Minier, elle a la mission de veiller à la gestion et à la conservation du patrimoine minier, et elle participe à l'étude des projets de mise en valeur et de développement de ce patrimoine.

Entre autres, elle élabore et applique la législation et la réglementation relatives à l'exploitation, à la valorisation des substances minérales, des eaux thermo-minérales naturelles, des substances dites utiles et des roches ornementales. Elle suit les activités y afférentes et participe à la définition de la politique commerciale minière, tout en veillant à l'hygiène et la sécurité des travailleurs du secteur minier. Enfin, elle assure la promotion de la recherche et du développement minier.

A côté des entités susmentionnées, le Ministère a également trois autres directions d'appoint, à savoir la Direction du Contrôle et de la Prévention des Risques, la Direction de l'Observation et de la Prévention et la Direction des Ressources Humaines et des Affaires Générales.

▪ Directions Régionales et Provinciales

Les Directions Régionales et Provinciales sont considérées comme des Services Extérieurs du Ministère. Elles sont chargées d'appliquer la politique arrêtée et mise en œuvre par le Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement dans les domaines de l'Energie et des Mines.

Directions Régionales

Placée sous l'autorité d'un Directeur Régional, la Direction Régionale est chargée de :

- Représenter le Ministère au niveau régional,
- Participer à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi, la coordination et l'évaluation des plans régionaux du développement minier, énergétique et géologique.
- Procéder annuellement à l'évaluation globale de l'activité régionale et en dresser le bilan avec l'assistance des Directions Provinciales et les Centres Régionaux de Géologie.

Directions Provinciales

Chaque Direction Provinciale est placée sous l'autorité d'un Directeur Provincial chargé de :

- Veiller à la bonne gestion et à la conservation du patrimoine minier et énergétique, de participer à l'étude et à la promotion des projets de mise en valeur et de développement de ce patrimoine,
- Appliquer la législation et la réglementation relatives à la recherche, à l'exploitation et à la valorisation des substances minérales et énergétiques,
- Assurer la surveillance administrative, le contrôle technique et la sécurité et l'hygiène dans les installations minières, les infrastructures et les équipements ainsi que dans les usines et les dépôts d'explosifs,
- Veiller à la protection de l'environnement des effets de la pollution pouvant résulter des substances et installations minières et/ou énergétiques.

4.2.4 Zambie

Nous décrivons ci-après les Directions et leurs missions, composant l'Administration des Mines de la Zambie.

- **Département de la Recherche Géologique**

Son rôle principal est de rendre disponibles les informations géologiques et géochimiques sur l'ensemble du pays et d'agir en tant que dépositaire national de toutes les informations relatives à la géologie de la Zambie.

- **Département du Développement des Mines**

Il est responsable, notamment de :

- La délivrance/octroi de toutes les licences de prospection, de rétention/fidélisation et d'exploitation minière ;
- Le suivi des opérations minières ;
- L'octroi des certificats de négociants des pierres précieuses ;
- Des enquêtes de reconnaissance, de la délimitation des parcelles minières, de l'emplacement des bornes/balises et des enquêtes dans les mines souterraines.

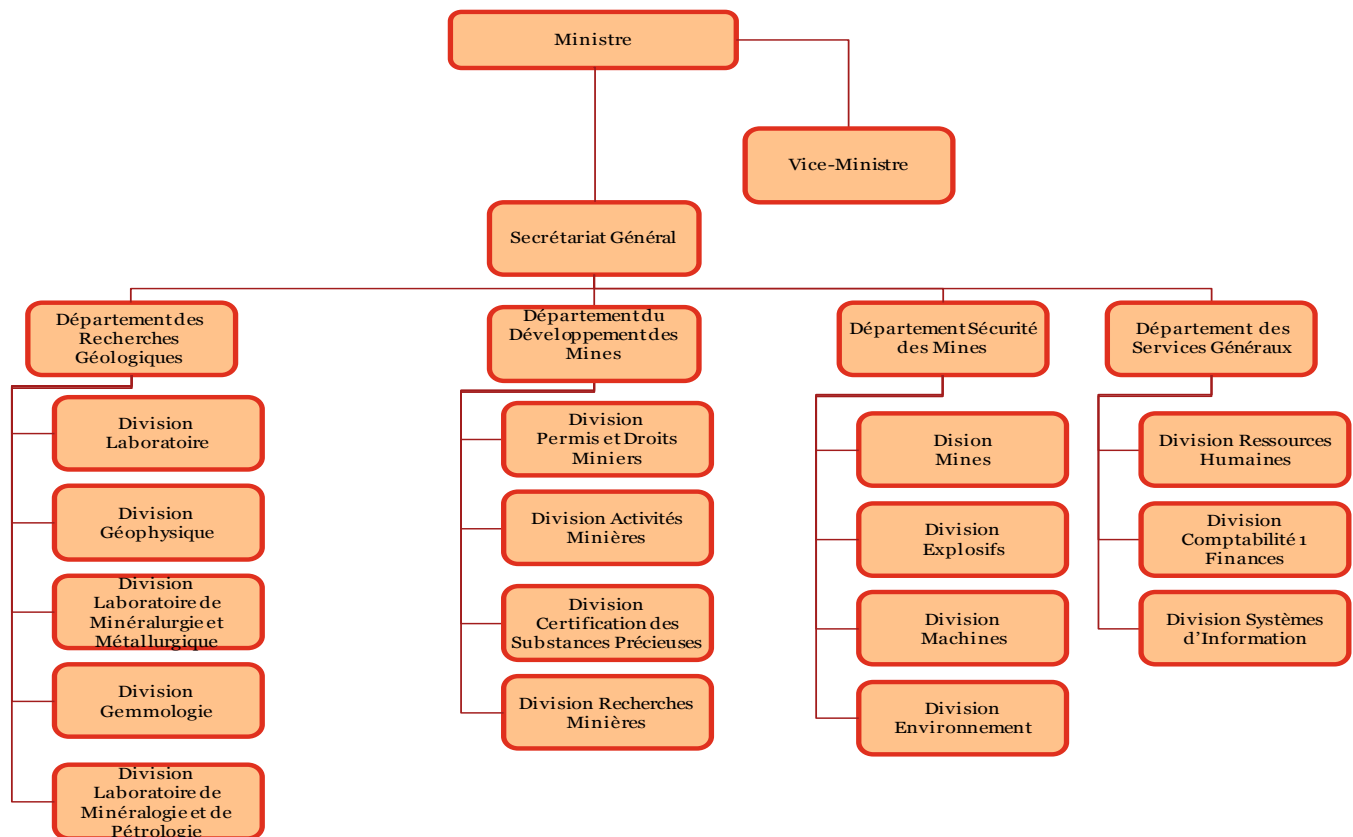
▪ Département de la Sécurité des Mines

Il a essentiellement pour missions de :

- Formuler, suivre et appliquer la législation concernant l'exploration et l'exploitation des ressources minérales ;
- Garantir, en toute sécurité, la fabrication, le transport, l'utilisation, le stockage, la destruction, l'exportation et l'importation des explosifs à usage civil.

L'organigramme d'ensemble du Ministère du Développement des Mines et des Ressources Minérales (Ministry of Mines and Minerals Development) se présente comme suit.

Figure 27 : Organigramme du Ministère du Développement des Mines et des Ressources Minérales de la Zambie



4.2.5 Synthèse des différentes structures organisationnelles analysées

Les structures organisationnelles et les missions des différents Ministères en charge des Mines décrites ci-dessus et de celle de la RDC présentées au point 3.1 plus haut se présentent comme suit :

Figure 28 : Tableau comparatif des structures organisationnelles des Ministères en charge des Mines

	RDC	AFRIQUE DU SUD	INDE	MAROC	ZAMBIE
Service rattaché	C.T.C.P.M	Audit Interne	Contrôleur Financier	Inspection Générale	Audit Interne
Coordination	Secrétariat Général	Direction Générale		Secrétariat Général	
	Direction de la Géologie	Institut de Géoscience	Institut de Recherche Géologique		Département de la Recherche Géologique
Directions	Direction des Mines	Direction Politiques Minières et Promotion du Secteur Minier	Bureau Indien des Mines	Direction du Développement Minier	Département du Développement des Mines
	Direction de la Métallurgie				
	Direction de Carrières de Matériaux de construction				
	Direction Etudes et Planification				
	Direction Réglementation et Contentieux Miniers	Direction Régulation du Secteur Minier			
	Direction Protection de l'Environnement Minier	Direction Promotion de la Santé et de la Sécurité des Mines		Direction du Contrôle et de la Prévention des Risques	Département de la Sécurité des Mines
	Direction des Investigations	Direction Inspection des Mines			
	Direction Documentation, Archives et NTIC	Direction Corporate Services		Direction des Ressources Humaines et Affaires Générales	Département des Services Généraux
	Direction des Services Généraux, Personnel et Finances	Direction Financières			

A la lecture du tableau ci-dessus, nous pouvons noter qu'il existe des éléments de convergence et de divergence entre ces différents ministères.

Eléments de convergence

- L'administration courante du Ministère est assumée sous la coordination d'un Secrétaire Général ou Directeur Général.
- Les fonctions/activités de base comme celles d'appoint sont suivies ou gérées à travers des Départements ou Directions spécifiques.

Eléments de divergence

- L'organisation en place dans les ministères des autres pays est en cohérence/adaptée tant à la vision qu'à la mission stratégiques du Ministère clairement énoncées. Les fonctions de réglementation, de planification et de suivi des activités de même que la division du travail entre le niveau central et les provinces/Etats/Régions/Territoires est clairement énoncée. La structure organisationnelle du Ministère des Mines en RDC, ne s'appuie pas sur une vision et une mission

claires avec des responsabilités à différent niveaux pour leur réalisation. Ce qui explique partiellement l'existence de tiraillement entre d'une part, certaines Directions et les Divisions Provinciales des Mines, et d'autre part, les Divisions provinciales des Mines et les Ministères Provinciaux des Mines.

- Les activités de base dans les ministères des autres pays sont regroupées par métiers/fonctions, réduisant de facto le nombre des Directions à un maximum de 5 contre 10 pour la RDC.
- Contrairement aux autres pays, le Maroc a concentré toutes les activités de base dans une grande Direction du Développement Minier.
- La Direction des Investigations de la RDC a plus une mission répressive (recherche, prévention et répression des infractions) tandis les entités à charge de l'Inspection assure la mission de contrôle, de vérification et de surveillance orientée plus sur l'accompagnement/encadrement des intervenants du secteur minier.
- Les activités liées à l'hygiène, la sécurité et le travail dans le secteur minier en RDC sont assumées au niveau des bureaux de la Direction des Mines tandis que l'Afrique du Sud, le Maroc et la Zambie ont créé une Direction pour gérer ces matières.
- En Afrique du Sud et en Zambie, les activités de nature générale telles que les études juridiques et contentieuses, la formation, la communication et autres sont confinées au niveau des Divisions alors que la RDC et le Maroc les ont positionnés au niveau de Direction.
- Les administrations des Mines de l'Afrique du Sud, de l'Inde, du Maroc et de la Zambie se focalisent sur les activités de Régulation, de Formulation des politiques et de Promotion du secteur minier alors que celle de la RDC n'a pas de ligne de conduite bien définie.
- Pour l'Afrique du Sud et l'Inde, la recherche et l'exploration géologiques sont assurées par des services ou entités autonomes mais rattachées au Ministère tandis que pour le Maroc, la Zambie et la RDC, elles sont assumées par l'Administration courante des Mines (Directions en charge de la Géologie). La RDC, avec la création du Service National de Géologie, s'achemine vers la même direction que l'Afrique du Sud et l'Inde.
- Pour l'Afrique du Sud, l'Inde, le Maroc et la Zambie, l'Administration Centrale assume les tâches de régulation et de supervision, laissant les tâches de suivi et contrôle des activités sur le terrain au niveau des provinces tandis pour la RDC, cette répartition n'est pas claire.
- Les Ministères en charge des Mines de l'Afrique du Sud, de l'Inde, du Maroc et de la Zambie disposent d'une Unité dédiée au contrôle ou à l'inspection de l'Administration des Mines (Service d'Audit Interne ou de l'Inspection Générale) mais la RDC n'en possède pas.

5 Conclusions et recommandations

Hormis le fait que les attributions du Ministère des Mines reflétées dans le Cadre organique de Mai 2011 sont, dans l'ensemble, en concordance avec le Code et le Règlement Miniers ainsi qu'avec l'Ordonnance N° 12/008 fixant les attributions des ministères, nous pouvons conclure que l'organisation en place et le fonctionnement du Ministère des Mines ne sont pas parfaitement adaptés pour répondre à la mission et aux objectifs assignés. Cette conclusion s'appuie sur les faiblesses notées lors de notre travail et pour lesquelles nous formulons nos recommandations dans les paragraphes qui suivent.

5.1 Données géologiques

L'absence de données géologique à jour est l'un des principaux freins au développement du secteur minier en RDC. Cette situation qui découle d'un certain nombre de facteurs (manque de moyens logistiques, humains, financiers à la Direction des Mines ou au CRGM, absence de stratégie claire du Ministère des Mines, manque de communication/vérification/centralisation des données disponibles auprès des opérateurs et des partenaires, etc.) a des conséquences importantes :

- Difficultés de promouvoir la RDC comme terre d'investissement sans un minimum d'informations fiables sur le potentiel minier ;
- Asymétrie d'informations dans les discussions avec les investisseurs, et potentiellement pertes de revenus pour le Gouvernement ;
- Manque de compétitivité de la RDC face aux autres pays miniers, puisque les opérateurs doivent investir plus et dans des conditions plus risquées avant de réaliser leurs investissements.

Aujourd'hui, pour remédier à cette situation, la RDC envisage de se doter d'un Service National de Géologie autonome rattaché au Ministère et exclusivement dédié à la recherche géologique de base. Mais l'étude de faisabilité effectuée nous semble démontrer quelques faiblesses (organisation trop lourde, personnel administratif trop important, coûts du projet non précisés, résultats attendus non définis de manière claire).

Vu l'importance stratégique de ce projet, nous recommandons l'approfondissement des études visant la conception et la mise en place de ce futur Service Géologique National. La mise en place de ce service et la réalisation d'une carte géologique visant d'abord les régions déjà concernées par l'exploitation minière puis étendue à tout le pays doivent être fixées comme priorité du Ministère des Mines.

5.2 Structure organisationnelle

L'administration courante du Ministère des Mines de la RDC est assurée au moyen d'une structure organisationnelle de type fonctionnel composée de 10 directions, pendant que pour les autres pays miniers africains cités dans ce rapport, les fonctions sont regroupées par affinité avec un nombre des directions limité à un maximum de 4.

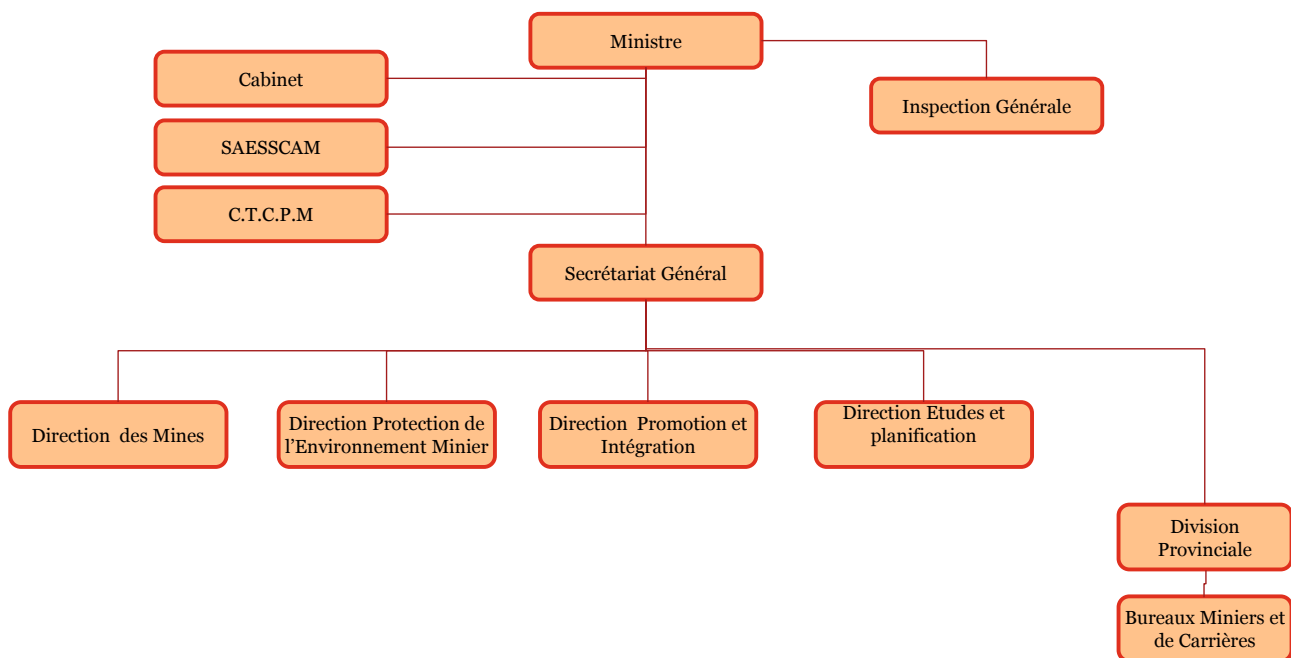
Dans ce même ordre d'idées, la désignation des entités de l'Administration des Mines intervenant dans la gestion de la Loi minière n'offre pas au Ministère des Mines la flexibilité nécessaire à l'adaptation de la structure organisationnelle à l'environnement et aux ressources disponibles.

Par ailleurs, nous avons compris que le Gouvernement a levé l'option de créer un Service spécialisé pour s'occuper de la Géologie comme cela se fait présentement dans la plupart des pays à vocation minière. En créant ce Service, le but poursuivi est de parvenir à une meilleure connaissance du potentiel géologique national.

Nous recommandons que la loi minière soit aménagée notamment dans le sens de ne plus désigner des directions/services individuels parmi les entités de l'Administration des Mines.

Nous suggérons le regroupement des fonctions principales du Secrétariat Général par métiers/fonctions de sorte que le nombre des directions soit limité. Par référence à la structure organisationnelle des Ministères en charge des Mines de l'Afrique du Sud, du Maroc et de la Zambie et tenant compte de l'organisation du travail recommandée au point 4.3 ci-dessus, nous suggérons la mise en place de la structure organisationnelle ci-dessous :

Figure 29 : Proposition d'Organigramme du Ministère des Mines de la RDC



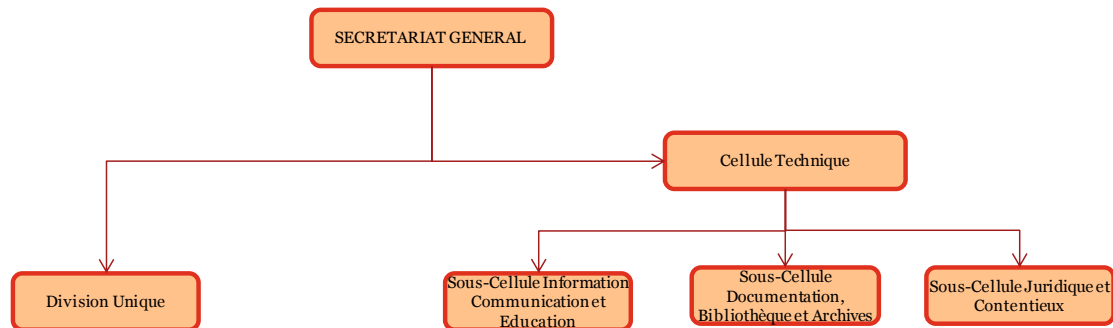
L'examen de cette proposition devrait prendre en compte également la résolution des problèmes résultant des situations des conflits de compétences qui existent entre les entités du Ministère des Mines, en particulier entre le Secrétariat Général et la C.T.C.P.M.

Nous présentons ci-après les structures suggérées pour l'Administration Centrale et les Divisions Provinciales.

5.2.1 Secrétariat Général

Il a pour attributions d'assister le Ministre dans l'orientation générale et conduite des affaires du Ministère ainsi que de planifier, coordonner et superviser toutes les activités du Secrétariat Général aux Mines réalisées par les Directions sous son autorité.

Figure 30 : Proposition de structure organisationnelle du Secrétariat Général aux Mines



La Division Unique se charge du secrétariat administratif du Secrétaire Général tandis que la Cellule Technique demeure un service rattaché au Secrétariat Général ayant rang de Direction. Elle est chargée de traiter les questions techniques soumises par le Secrétaire Général et de coordonner l'élaboration et le suivi du plan d'action annuel ainsi que le plan de communication du Secrétariat Général aux Mines.

Parmi les composants de la Cellule Technique, nous proposons :

- La Sous-cellule Communication chargée de préparer les projets d'organiser les actions de communication du Ministère,
- La Sous-cellule Documentation, Bibliothèque et Archives chargée de constituer et maintenir le fonds documentaire du Ministère,
- La Sous-cellule Juridique et Contentieux en charge des études juridiques et de l'instruction des affaires contentieuses, des litiges et réclamations liés à l'exercice des activités du Ministère.

Les deux dernières Sous-cellules représenteraient des Divisions appartenant respectivement à la Direction Documentation, Archives et Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication (NTIC) ainsi que la Direction Réglementation et Contentieux prévues dans le Cadre organique de Mai 2011.

5.2.2 Direction des Services Généraux, Personnel et Finances

Ci-dessous notre proposition de réorganisation pour la Direction des Services Généraux, Personnel et Finances.

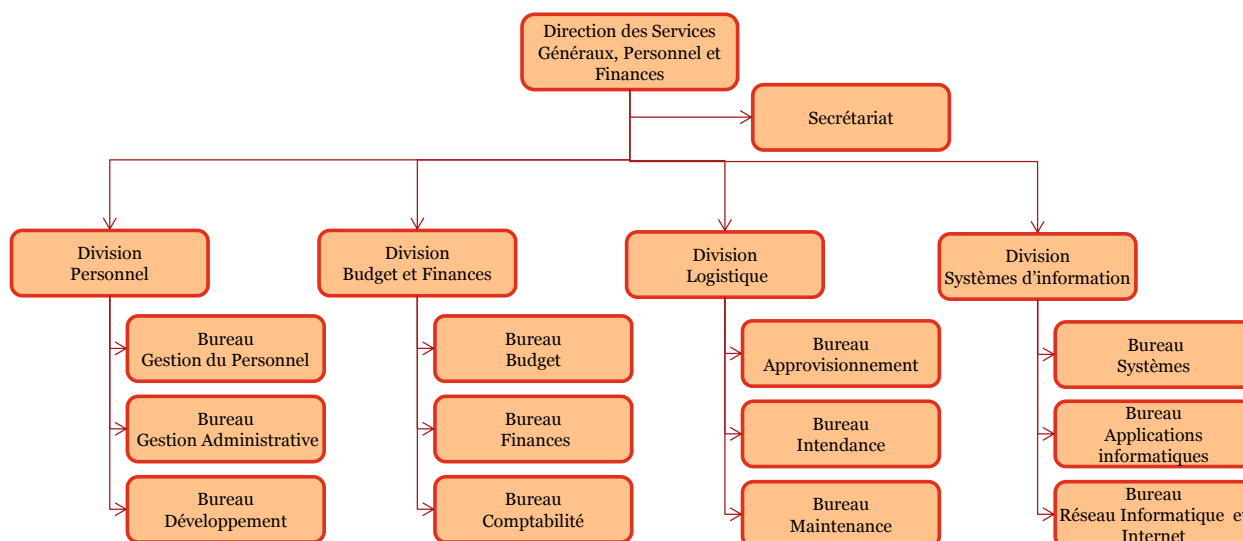
La Division du Personnel serait composée de trois bureaux :

- Le Bureau Gestion du Personnel dont les attributions demeurent identiques à celles du Cadre organique de Mai 2011,
- Le Bureau Gestion Administrative qui intègre l'ancien Bureau Effectifs et Eléments de paie et se chargera en plus de la tenue des dossiers administratifs des agents, et

- Le Bureau Développement qui se chargera de la formation et du perfectionnement des agents.

La Division Budget et Finances garde ses attributions. Le Bureau Comptabilité sera ainsi créé et se chargera de la tenue des livres comptables pour enregistrer les opérations internes au Ministère des Mines. Ceci permettra de suivre l'utilisation de toutes les ressources financières mises à la disposition du Ministère.

Figure 31 : Proposition de structure organisationnelle de la Direction des Services Généraux, Personnel et Finances



La Division Logistique gèrerait les moyens et ressources matériels du Secrétariat Général. Elle sera constituée par les services suivants :

- Le Bureau Approvisionnements remplace l'ancien Bureau Logistique et se chargera de la passation des marchés des fournitures, matériels et équipement, y compris des services.
- L'ancien Bureau Intendance et Maintenance sera scindé en deux pour besoin de séparation de tâches :
 - le Bureau Intendance assurera la garde et la mise à disposition des matériels, équipements ainsi que des fournitures et autres consommables, de même que la tenue des inventaires et la protection du patrimoine du Secrétariat Général ;
 - le Bureau Maintenance s'occupera de l'entretien du patrimoine.

La Division Systèmes d'information correspondrait à la Division de Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication de l'ancienne la Direction Documentation, Archives et Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication (NTIC). En tant que service d'appoint, nous proposons son rattachement à la Direction des Services Généraux, avec trois Bureaux :

- Bureau Exploitation qui se chargera des applications et programmes informatiques,
- Bureau Réseau informatique et Internet, et
- Bureau Systèmes en charge de la maintenance du matériel informatique.

5.2.3 Direction des Mines

Ici, notre proposition d'organisation se distingue par :

- La prise en compte de l'aspect de l'élaboration/formulation de la réglementation ;
- La reprise des activités de carrières et des activités de métallurgie, donnant lieu à la création des Divisions spécifiques ;
- L'attribution des tâches ci-après à d'autres Directions :
 - Les études économiques et la compilation des données à la Direction Etudes et Planification ;
 - La promotion de l'exploitation minière et de carrières à la nouvelle Direction de la Promotion et de l'Intégration ;
 - La surveillance en matière d'hygiène, de la sécurité et du travail à la Direction de la Protection de l'Environnement Minier restructurée.
- Au niveau central revient la charge de la planification et la supervision des activités et au niveau provincial, le suivi des activités sur le terrain, y compris l'instruction technique des demandes d'agrément, d'octroi des titres et d'autorisations divers.

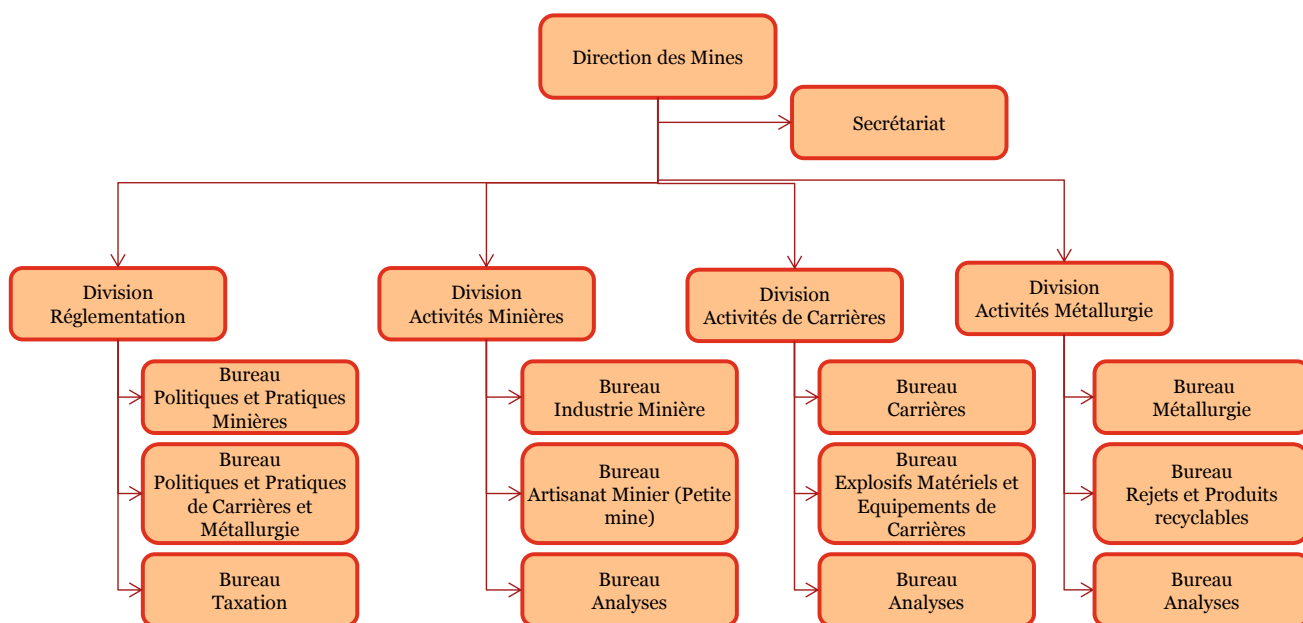
La Division Réglementation contribuerait à l'élaboration et à l'application des normes, des textes législatifs et réglementaires.

S'agissant du Bureau Taxation, il faudrait le doter d'un logiciel comptable et de facturation à utiliser dans un réseau informatique bien intégré afin de garantir l'exactitude et l'enregistrement exhaustif des opérations. De sorte, il sera aisé d'effectuer des rapprochements notamment entre les notes de débit et les recettes encaissées par la DGRAD, au niveau Provincial que Central.

Dans ce même ordre d'idées, le rapprochement entre la Direction des Mines et la Banque Centrale du Congo « BCC », qui vise à suivre les recettes d'exportation des minerais, devrait être assuré au niveau Central.

La structure organisationnelle proposée ci-dessous illustre cette nouvelle répartition des tâches et des responsabilités.

Figure 32 : Proposition de structure organisationnelle de la Direction des Mines



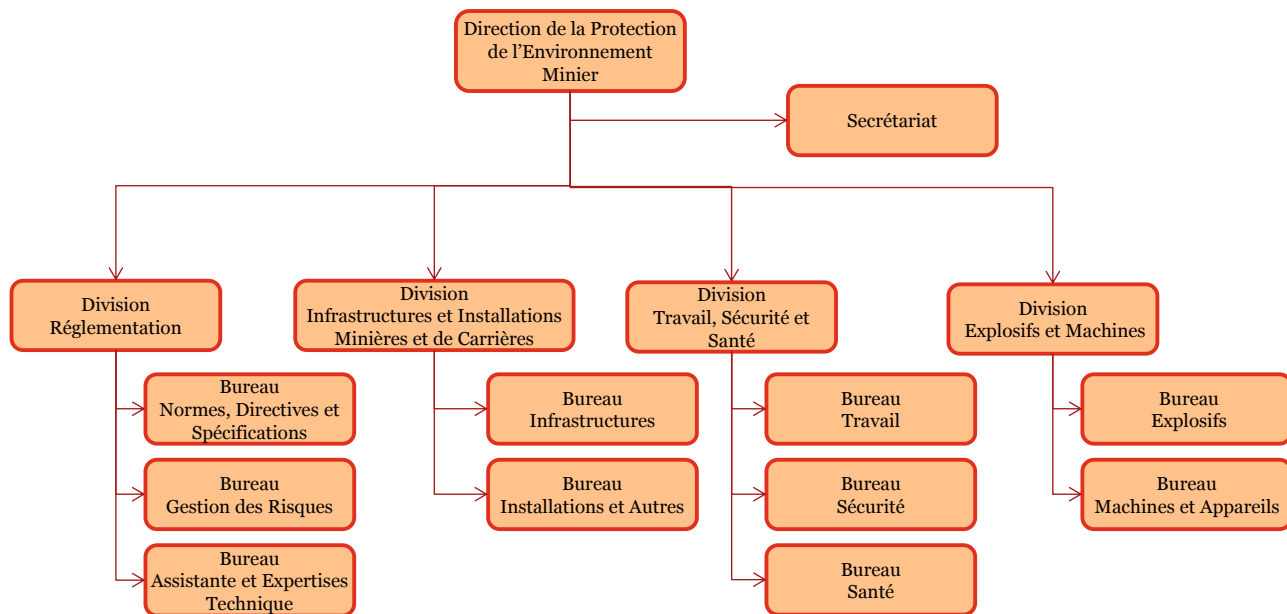
5.2.4 Direction de la Protection de l'Environnement Minier

Comme indiqué au point 3.3.3, l'actuelle Direction de la Protection de l'Environnement Minier « DPEM » n'a pas su remplir efficacement ses missions faute notamment des moyens humains et logistiques, notamment les équipements et les laboratoires. La création du futur Service Géologique National « SGN » verra la concentration des ressources humaines et matérielles spécialisées au niveau de ce Service. De ce fait, il serait redondant de garder la gestion des aspects liés à la protection de l'environnement dans une autre entité qui nécessiterait d'être dotée de mêmes ressources. Notre proposition est que les activités relatives à la protection de l'environnement soient confiées au Service Géologique National.

Par ailleurs, pour une gestion intégrée de tous les risques relatifs à l'hygiène, à la sécurité et au travail dans le secteur des mines et de carrières, nous suggérons de concentrer ces activités au sein de l'actuelle Direction de la Protection de l'Environnement Minier. Cette Direction s'assure, en collaboration avec les autres services et organismes étatiques concernés, de la mise en œuvre des dispositions requises en matière de contrôle technique dans le but de garantir la sécurité des personnes et des infrastructures et installations, la maîtrise des risques industriels et l'adoption de spécifications et de normes afin d'assurer la qualité des produits et les meilleurs standards pour les infrastructures et les équipements miniers et de carrières.

De ce qui précède, la structure organisationnelle préconisée se présente comme suit :

Figure 33 : Proposition de structure organisationnelle de la Direction de la Protection de l'Environnement Minier

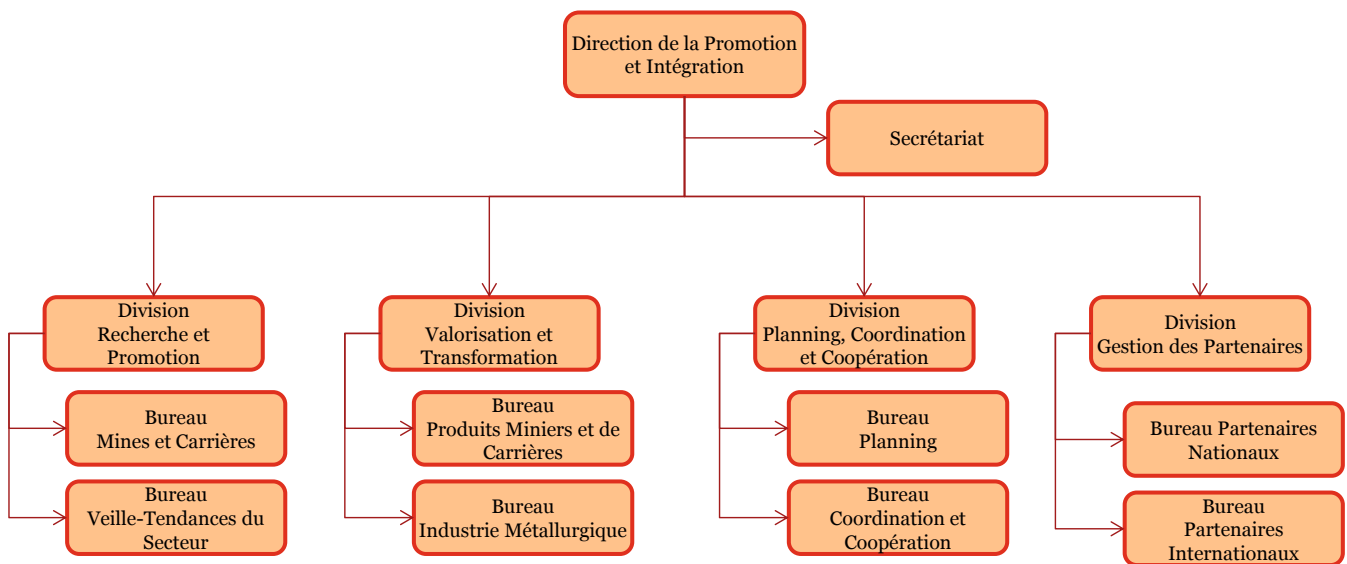


5.2.5 Direction de la Promotion et de l'Intégration

Le secteur minier congolais qui se relance a besoin d'une forte promotion favorisant sa croissance. De par sa position de moteur de la croissance économique, il nécessite également d'être intégré aux autres secteurs de l'économie. Nous recommandons ainsi la création de la Direction de la Promotion et de l'Intégration qui se chargera de promouvoir l'investissement privé dans le développement de l'exploitation minière. Cette direction contribuera également à la promotion de la recherche et du développement, de l'innovation technologique et du transfert de technologie dans le domaine minier et de carrières, de même qu'à la promotion de la participation de l'ingénierie et l'industrie locale. Cette Direction s'occupera également du suivi de la coopération avec les partenaires internes comme externes.

Nous présentons ci-dessous la structure organisationnelle de cette Direction.

Figure 34 : Proposition de structure organisationnelle de la Direction de la Promotion et de l'Intégration



Nous proposons 4 divisions pour cette direction :

- Une Division Recherche et Promotion, chargée de rechercher activement des investisseurs et des partenaires potentiels à tous les niveaux du cycle d'exploitation. Il s'agira pour cette division, de rechercher au plan national et international des individus et/ou des organisations susceptibles de participer positivement à la transformation du secteur minier et de les mettre en relation avec les partenaires pertinents au sein du secteur.
- Une Division Valorisation et Transformation, chargée de promouvoir la valorisation des minerais en assistant les opérateurs et/ou les partenaires intéressés à réaliser localement certains types de traitement et favoriser la création d'un marché intérieur pour les produits concernés.
- Une Division Planning et Coordination, chargée de planifier et de coordonner la mise en œuvre de tous les projets retenus dans le cadre de la promotion et/ou de l'intégration du secteur minier. Elle assistera le Ministère dans les relations avec les autres ministères et/ou organismes étatiques, notamment pour favoriser l'intégration du secteur minier aux autres secteurs de la vie économique.

- Une Division Gestion des Partenaires, qui sera chargée d'assurer le monitoring des actions des différents groupes de pressions, ONGs, entités de régulations internationales, société civile nationale et internationale, corps de métier, etc. Cette division visera à assurer une interface avec les parties prenantes non directement impliquées dans le cycle de production minière mais qui, dans un monde interconnecté, peuvent avoir un impact important sur le développement et l'image du secteur. Cette division devra à la fois informer, produire des messages destinés à ces entités et si possible influencer le contenu de leur communication.

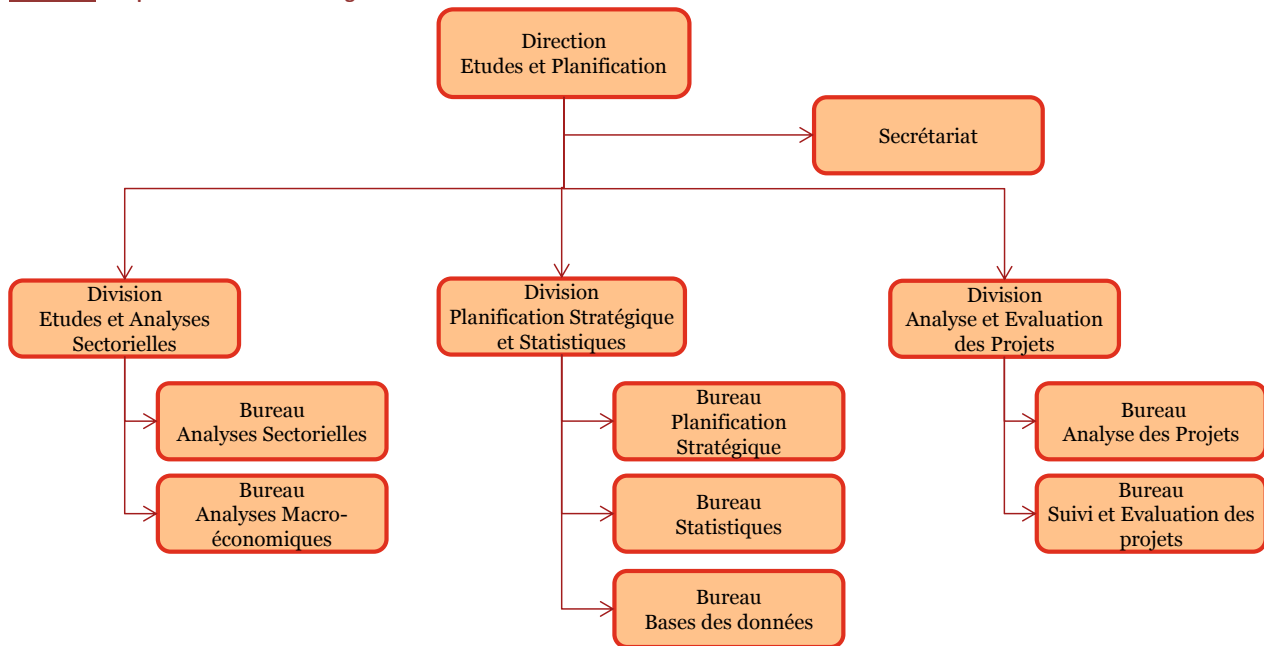
5.2.6 Direction Etudes et Planification

La structure organisationnelle de cette Direction est fixée par le Ministère du Plan. Le Ministère des Mines devrait requérir l'approbation préalable du Ministère du Plan afin de développer l'organigramme de la Direction Etudes et Planification dont le caractère figé des effectifs et des profils ne favorise pas l'efficacité.

Tout en conservant ses prérogatives actuelles, nous avons mis l'accent du rôle central que cette Direction devra jouer dans la compilation et l'analyse des données sectorielles tel qu'expliqué au point 3.2.3. Ainsi, le Bureau Bases des données se chargera de mettre à la disposition de tous les utilisateurs internes les données et informations pour exploitation.

La structure organisationnelle recommandée se présente comme suit :

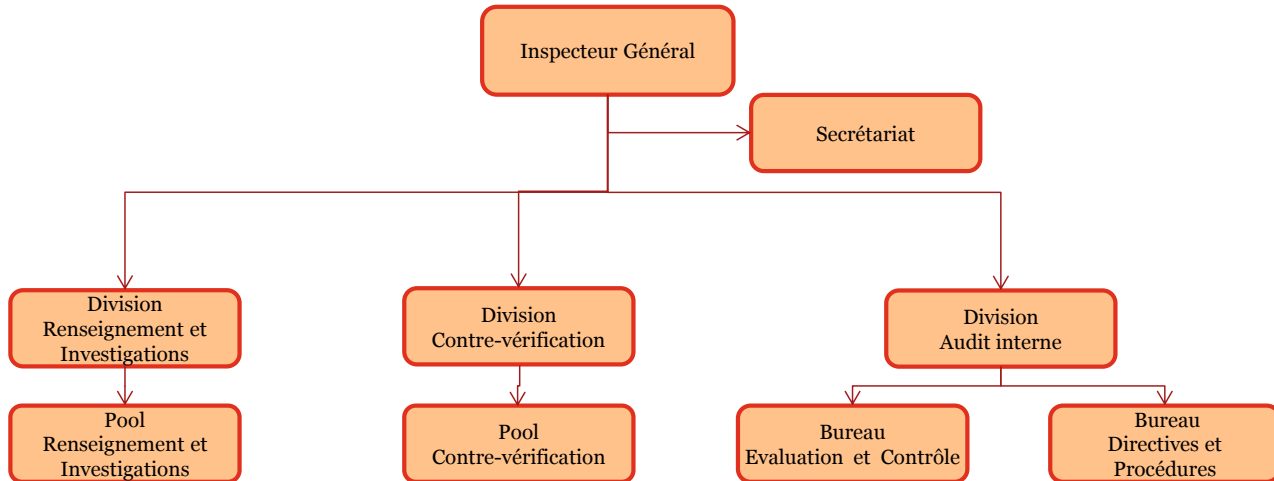
Figure 35 : Proposition de structure organisationnelle de la Direction Etudes et Planification



5.2.7 Direction Inspection Générale

Nous présentons ci-dessous la structure organisationnelle recommandée.

Figure 36 : Proposition de structure organisationnelle de l'Inspection Générale



Pour renforcer l'environnement de contrôle interne, nous proposons un changement de dénomination de la Direction des Investigations en Inspection générale et son rattachement au Ministre. Son rôle sera donc d'instruire les requêtes soumises par les entités du secteur et de procéder à toutes inspections, audits, études ou enquêtes jugées nécessaires.

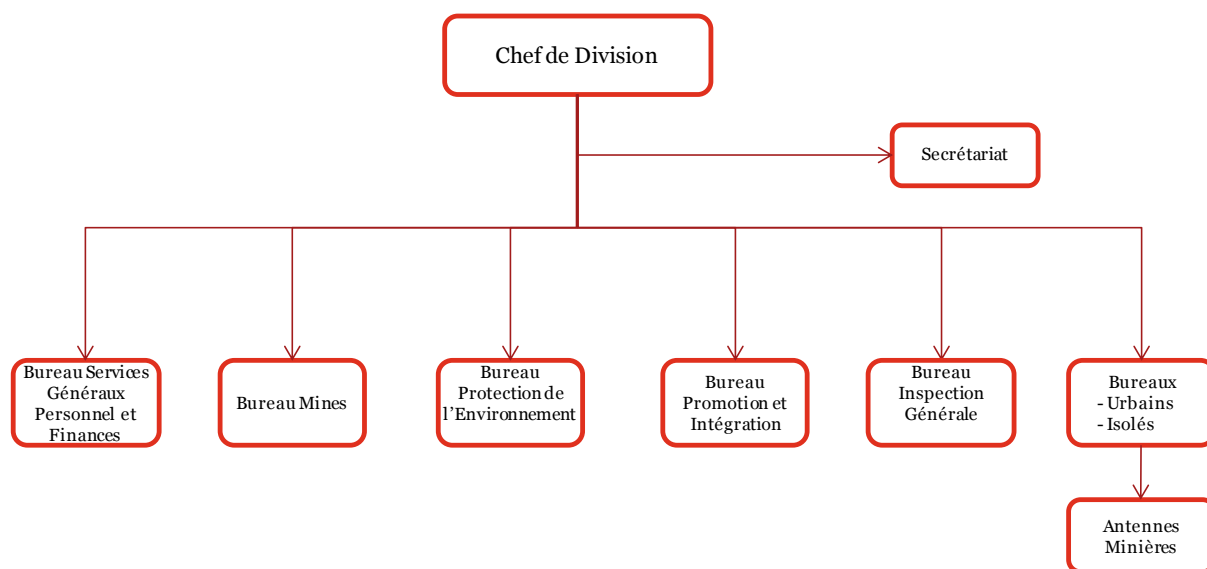
Deux divisions demeurerait de la Direction des Investigations actuelle :

- Division Renseignement et Investigations est chargée de :
 - Rechercher, constater les infractions en matière des mines;
 - Contrôler et vérifier les circuits commerciaux des minerais ;
 - Contrôler et vérifier l'authenticité des documents des opérateurs du secteur minier.
- Division Contre Vérification est chargée
 - d'appliquer la police judiciaire en ce qui concerne les infractions constatées en matière des activités minières ;
 - Assurer la contre-vérification de tous les actes litigieux liés aux activités minières.
- L'innovation ici est la création d'une Division de l'Audit interne qui se chargerait de l'évaluation et du contrôle de la mise en œuvre des procédures administratives, financières et des procédures opérationnelles par les entités du Ministère des Mines.

5.2.8 Division Provinciale des Mines

Tenant compte des Directions retenues au niveau de l'Administration Centrale, la structure organisationnelle de la Division Provinciale se présentera comme suit :

Figure 37 : Proposition de structure organisationnelle de la Division Provinciale des Mines



Pour que la Division Provinciale assume efficacement sa mission, il est vivement recommandé que sa subordination et/ou collaboration aussi bien au Gouverneur qu'au Ministre Provincial des Mines soit clarifiée sans équivoque.

5.3 Organisation du travail au sein de l'Administration des Mines

L'organisation du travail actuelle au sein de l'Administration des Mines se caractérise par une très forte concentration des tâches et des pouvoirs au niveau central, c'est-à-dire à Kinshasa. Cette situation trop marquée est source d'inefficacité et de gaspillage de ressources. Nous pensons que le travail devrait être redistribué comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Figure 38 : Répartition des tâches par niveau d'intervention

Niveau d'exécution	Mission principale
Central	- Planification stratégique - Régulation - Supervision et Contrôle des services décentralisés du Ministères - Recherche de partenariats et investisseurs potentiels
Provincial	- Planification provinciale - Supervision et suivi du travail des bureaux et/ou Antennes - Compilation des données et informations provinciales - Assistance aux investisseurs potentiels
Bureau	- Suivi des activités sur le terrain - Assistance aux opérateurs - Collecte des données et informations - Service d'assiette

Au niveau central, une réflexion devrait être engagée pour parvenir d'une part, à la délégation de certains pouvoirs conférés au Ministre, et d'autre part, à l'affectation des responsabilités au Secrétaire Général et aux Directions.

5.4 Système de Contrôle interne

La structure organisationnelle et la répartition du travail proposées ci-dessus devraient être accompagnées par la mise en place d'un système de contrôle interne adapté. Il s'agit donc d'identifier tous les processus clés des différentes fonctions et prévoir des contrôles pour encadrer les activités concernées.

Le Ministère devrait élaborer d'une part, un Manuel des procédures administratives et financières, et d'autre part, des guides des opérations pour toutes les activités à caractère technique.

5.5 Ressources humaines, financières et logistiques

Les entités chargées de l'administration courante du secteur minier travaillent avec des ressources insuffisantes. Qu'il s'agisse du personnel, de la logistique que des finances, les moyens mis à la disposition des entités qui assure l'administration courante des Mines sont insuffisants au regard de l'importance du secteur minier. Ce qui justifie notamment les performances sous-optimales réalisées par ces entités. Les pistes de solutions préconisées pour le Ministère des Mines sont listées ci-dessous.

Sur le plan des ressources humaines :

- Définir et communiquer largement une vision claire et des objectifs ambitieux au sein du Ministère. Ces objectifs permettront d'affiner et d'adapter la structure organisationnelle proposée, les profils et les ressources nécessaires pour les atteindre.
- Valider et formaliser la structure organisationnelle et les profils de poste liés.
- Procéder à une évaluation externe et objective des compétences et des profils existants pour identifier les besoins. A l'issue de cette évaluation procéder à une réorganisation du personnel :
 - Renforcer les capacités du personnel possédant les compétences de base mais nécessitant une mise à niveau.
 - Réallouer les personnels dans des positions correspondant mieux à leurs profils
 - Remettre à la disposition de la Fonction Publique les personnels ne possédant pas les compétences recherchées pour la réalisation des objectifs du Ministère
- Etudier la possibilité de revoir à la hausse (par des primes par exemple) les salaires payés au sein de l'Administration des Mines.
- Assurer à travers les programmes en place par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs la mise à la retraite des agents ayant atteint la limite d'âge.
- Etudier avec les universités et grandes écoles le Ministère de l'Enseignement Supérieur et le Ministère du Travail, et même les entreprises minières, la possibilité de créer des stages diplômant, de valider les expériences professionnelles, de développer des formations professionnelles de courte durée et d'augmenter à travers des communications ciblées, l'attractivité du secteur minier pour les étudiants.
- Etudier avec les universités et grandes écoles la possibilité de créer des passerelles pour les étudiants (par exemple 2 ans de travail au Ministère pour un nombre fixe d'étudiant chaque année, qui leur permettrait de gagner une expérience professionnelle appréciée sur le marché).

Sur le plan des ressources financières

- Instituer des séances régulières de réconciliation avec les Régies Financières pour pouvoir suivre le processus de rétrocession.
- Tenir une comptabilité interne au Ministère des Mines pour assurer l'enregistrement et la traçabilité des sommes reçues. Ce suivi donnera également une base pour la planification et la priorisation des dépenses au sein du Ministère.
- Négocier avec le Gouvernement pour que les allocations destinées au fonctionnement courant soient versées de manière régulière selon les budgets votés, sans que chaque opération fasse l'objet d'une réquisition à travers la Chaîne de la Dépense. La comptabilité permettra ensuite de reporter et justifier l'utilisation de ces fonds.
- Informatiser, et mettre en réseau si possible, la collecte des recettes pour permettre un meilleur suivi et une plus grande efficacité.

Sur le plan des ressources logistique

- Faire un inventaire complet des bâtiments, matériels et équipements du Ministère.
- Etablir une liste des besoins et identifier les priorités.
- Définir un plan d'investissement réaliste (sur plusieurs années), avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Ce plan devra montrer non seulement les besoins et les coûts y relatifs mais aussi les bénéfices attendus et si possible amener le Ministère des Mines, à terme, à une situation d'équilibre.

Le problème de manque des ressources se pose avec acuité au sein du Ministère des Mines. Sa résolution apporterait une contribution importante dans l'amélioration des performances de cette entité.

5.6 La C.T.C.P.M

Notre analyse sur la répartition des tâches et des responsabilités commentée au point 3.2 a souligné que la C.T.C.P.M. tend à devenir un Secrétariat Général aux Mines «Bis». Créée à l'origine pour être un organe de conseil et d'études rattaché au Ministre des Mines, elle a étendue ses activités dans les champs et domaines de compétence du Secrétariat Général aux Mines.

Ce faisant, l'Etat se retrouve à doter en ressources deux entités qui exercent les mêmes activités pour atteindre les mêmes objectifs relatifs à la mission principale du Ministère des Mines. Outre l'émergence d'une concurrence malsaine entre les deux entités, il y a gaspillage d'énergie et des ressources qui pourraient être mieux utilisées.

Deux options peuvent être envisagées :

- La suppression de la C.T.C.P.M. et le transfert de certains de ses actifs à la DEP, pour permettre à celle-ci de remplir son rôle selon les attentes du texte l'ayant créée. Cela permettrait de dégager environ CDF 600 millions par an, selon la moyenne des réalisations budgétaires 2011 et 2012, qui pourraient être utilisés pour le renforcement des capacités et l'équipement des entités du secteur.
- La reconversion de la C.T.C.P.M. selon son mandat originel en une structure d'études et de conseils pour le Ministre. Cela signifierait une réduction drastique de son personnel (20 à 40 personnes), un changement de structure organisationnelle du mode fonctionnel au mode projet, et une révision des profils requis qui devront être des experts de très haut niveau. Ceux-ci seraient

constitués en pool, qui s'organiserait en équipes selon les besoins. Ce qui permettrait de donner à la C.T.C.P.M. la flexibilité, la réactivité et les compétences nécessaires pour pouvoir assister et conseiller efficacement le Ministre dans la réalisation de ses lourdes tâches, sans pour autant assumer les tâches dévolues à l'Administration. Une attention particulière devrait être apportée aux missions confiées à cette cellule pour qu'elle n'empiète pas sur les fonctions de l'Administration des Mines. Cette option peut sembler plus opportune que la première.