



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 2, numéro 4

Avril-Juin 2019

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : DEFIS ET PERSPECTIVES

Mitterrand MUYENSI MBULU

Assistant de premier mandat à l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa-RDC

RESUME

Le présent article examine dans quelle mesure la bonne gouvernance du secteur minier peut contribuer à la croissance économique en République Démocratique du Congo. Dans le passé, les mines représentaient le moteur de l'économie congolaise. Mais, au fil des années, les recettes et autres retombées du secteur n'ont pas été utilisées d'une manière rationnelle ou durable, en grande partie du fait de graves problèmes de gouvernance dans le secteur.

Mots-clés : *gouvernance, secteur minier, code minier, croissance économique.*

SUMMARY

This article examines the extent to which good governance in the mining sector can contribute to economic growth in the Democratic Republic of Congo. In the past, mines were the driving force of the Congolese economy. Over the years, however, revenues and other spin-offs from the sector have not been used in a rational or sustainable way, largely because of serious governance issues in the sector.

Keywords : *governance, mining sector, mining code, economic growth.*

INTRODUCTION

Tout au long de l'histoire, les minéraux précieux ont été liés au conflit, au banditisme et à la violence. Toutefois, des minéraux comme l'or, les diamants et le coltan, de même que d'autres ressources naturelles comme le bois d'œuvre, peuvent également apporter une contribution positive à la

vie quotidienne de nombreuses personnes dans le monde entier. De même, ces minéraux peuvent rendre l'environnement de ces personnes plus beau et luxueux, tout en fournissant les matières premières de produits industriels. S'ils sont adéquatement gérés, ils contribuent dans une large mesure à augmenter la croissance et la stabilité économique dans un Etat.

Depuis l'époque coloniale, le Congo a connu une longue histoire de pillage, culminant en ce que l'on nomme désormais « la Première Guerre mondiale de l'Afrique ». Au cours du siècle dernier, les puissances coloniales, les dictateurs de la Guerre Froide, les États limitrophes, les entreprises privées, les réseaux criminels et les forces rebelles ont pillé le pays tour à tour.

L'économie de notre pays est caractérisée par la faible diversification des activités génératrices d'emplois et de valeur ajoutée. Sa croissance dépend essentiellement des résultats du secteur des mines, d'où sa vulnérabilité aux chocs conjoncturels extérieurs, tels que la baisse des cours mondiaux des métaux et autres minerais, ainsi que les politiques commerciales des pays voisins.

La République Démocratique du Congo (RDC) regorge d'énormes potentialités minières dont l'exploitation est porteuse de grands espoirs de développement économique, comme cela a été le cas pour tous les pays de tradition minière.

Le paradoxe de la RDC, pays scandaleusement riche en ressources naturelles où vit un peuple scandaleusement pauvre, prend en grande partie racine dans une gestion du secteur minier qui ne respecte ni le droit des Congolais de jouir des richesses nationales ni le devoir de l'Etat de les redistribuer équitablement et de garantir le développement. D'où l'enjeu fondamental d'instaurer une « bonne gouvernance » du secteur minier.

La gouvernance prise comme cadre d'étude nous permet ici d'effectuer l'analyse sur la gestion des ressources minières de la RDC tout en mettant un accent particulier sur la bonne gouvernance en vue du développement socio-économique.

I. CADRE JURIDIQUE DU SECTEUR MINIER EN RDC

Cette section livre quelques lignes des recherches en cours sur la réforme de la législation en République démocratique du Congo, qui s'insère dans un mouvement plus vaste en Afrique et ailleurs, de libéralisation des cadres juridiques et fiscaux du secteur minier.

Il ressort de cette étude que les programmes mis en œuvre par les pays avec l'assistance des institutions financières internationales (IFI), se caractérisent par l'implantation de réformes macroéconomiques et structurelles destinées à favoriser l'entrée de capitaux étrangers. Ces politiques de libéralisation, basées sur des objectifs de croissance sont destinées à promouvoir le développement principalement, par le biais d'une consolidation du processus démocratique et de mesures de « lutte contre la pauvreté ».

Or, il semblerait que les réformes amorcées aient surtout eu pour effet de redéfinir les normes du secteur, principalement dans des domaines critiques pour l'atteinte des objectifs de développement social, économique et pour la protection de l'environnement. C'est dans cette perspective et ordre de préoccupation que nous proposons une réforme du nouveau Code minier de la RD Congo.

I 1. Historique du droit minier congolais

Le droit minier Congolais a subi plusieurs influences qui peuvent être regroupées en trois grandes parties : une partie qui concerne la période coloniale et post-coloniale ensuite, il y a eu la période d'avant 1997 enfin, après la chute du Président Mobutu c'est-à-dire après 1997.

I. 1. 1. La période coloniale et post-coloniale

Le droit minier Congolais a pour origine primaire, le droit indigène. Ce droit était simple le principe était que : les minerais appartenaient au

souverain. Tout produit émanant d'une exploitation minière sur le territoire dont il régnait, lui était apporté.¹

En sa qualité de souverain, c'est lui qui procédait à la redistribution. Ce système a fonctionné jusqu'à l'arrivée des colonialistes. Avec la colonisation, le droit minier Congolais a été influencé par le droit occidental, notamment le droit minier Français qui prônait la séparation entre la propriété du sol et celle du sous-sol et le système anglais qui prônait la propriété du sol emportait sur la propriété du sous-sol et parallèlement, la propriété du sous-sol appartenait au souverain.

C'est le Roi Léopold II qui a été vraiment à l'origine du droit minier Congolais actuel. A l'époque, les concessions minières ainsi que le territoire du Congo étaient sa propriété privée.

La stratégie du Roi consistait à donner l'exploitation de ces concessions aux sociétés privées qui l'exploitaient en contrepartie, celles-ci versaient des impôts à « l'Etat colonial du Congo » qui était également sa propriété. Les recettes réalisées par le système mis en place a permis au Roi de prendre des participations dans les sociétés qui avaient des concessions.

Et par la suite, afin de pouvoir contrôler l'économie congolaise, le Roi créa une holding « société générale de Belgique » qui créa des filiales dans les différents domaines de l'activité du pays dont une de ses filiales était spécialisée dans l'activité minière : « le comité spécial de Katanga » l'ancêtre de la fameuse Gécamines.²

I. 1. 2. Période de 1965 à 1997: le règne de Mobutu

Avant 1965, il n'existait pas de droit et de fiscalité miniers comme tels. Le droit minier était détenu par trois sociétés coloniales : Le CSK (Comité Spécial de Katanga), le Comité National de Kivu et la Compagnie des Chemins de fer de Grands Lacs.

¹ KUBOKOSO, N., « Les activités minières et fiscalité cas de la RDC », Résumé de la Thèse en Droit fiscal, Université Paris 1 Sorbonne, 2008, p. 82.

² KUBOKOSO N., *Loc. cit.*

De 1965 à 1969 c'est la genèse du droit minier congolais avec plusieurs ordonnances-lois. Avec l'arrivée de la junte militaire au pouvoir en 1965, il y a eu une vraie volonté de créer un droit et une fiscalité minière au Congo.

Avec différentes ordonnances lois, on a abouti à un système à double régime d'imposition : un régime de droit commun et un régime spécial pour les sociétés bénéficiaires des conventions d'établissement (à savoir un régime dérogatoire, au droit commun).

De 1970 à 1997 il y a eu plusieurs autres textes dont notamment, le système de contribution générale forfaitaire (CGF). Par ce système, les sociétés minières pouvaient opter pour payer mensuellement un montant de l'impôt à la fin de l'année, une évaluation était réalisée par rapport au vrai montant de l'impôt à payer.

Comme on peut bien s'en douter, à la fin de l'année la plupart des sociétés minières avaient trop versé d'impôt donc, disposaient d'un crédit d'impôt à valoir sur les impôts futurs. C'était la perversité du système.

Depuis la chute du régime du Président Mobutu et l'arrivée au pouvoir de Laurent Désiré Kabila, il y a eu deux périodes : la période de 1997 à 2002 (date de la promulgation du code minier). Pendant cette période, il y a eu plusieurs lois et décrets dont les objectifs essentiels étaient la modification des taux des impôts et la période actuelle après 2002 (juillet 2002), c'est le nouveau code minier qui régit le droit et la fiscalité miniers actuels.

I. 1. 3. Deux premiers codes miniers

Depuis que Léopold II, Roi des Belges, fit du Congo sa possession personnelle à la suite de la Conférence de Berlin en 1885, de multiples décrets, ordonnances-lois et arrêtés-ministériels touchant l'exploitation minière ont été promulgués.³ Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code minier du 02 juillet 2002, quatre grands textes de loi ont, tour à tour encadré les activités minières au Congo.

³ KUBOKOSO N., *Loc. cit.*, p. 88.

Le Décret Royal du 8 juin 1888 est longtemps resté un texte de référence introduisant les deux principes de base fondateurs de la législation sur l'exploitation minière au Congo. Le premier principe est que « les richesses minérales se convertissent en propriété de l'Etat et la propriété foncière ne confère aucun droit sur les richesses minérales du sous-sol ».

Le deuxième principe, est que : « l'exploitation minière ne peut se faire qu'en vertu d'une concession spéciale accordée par le Gouvernement. » Ce décret stipule également que les « indigènes » peuvent continuer l'exploitation minière sur les terres qu'ils occupent, renfermant déjà le germe de ce qui allait aujourd'hui devenir l'un des traits dominants de l'exploitation minière au Congo : l'exploitation minière artisanale.

A bien des égards, l'Ordonnance-Loi de 1981 et le Code minier de 2002 sont distincts tant au niveau de la forme que du contenu contrairement aux différentes législations minières antérieures qui s'inspiraient manifestement les unes des autres en témoignant d'une évidente continuité. Pour illustration, le nombre d'articles que comporte respectivement la loi de 1981 et celle de 2002 fournit un bon indice du fossé qui les sépare.⁴

Le premier constat qui s'impose est que le nouveau Code traduit le processus mis en œuvre par le Gouvernement vers une approche basée sur les règles » et qu'il est en conséquence plus détaillé, plus précis, et plus inclusif que la législation précédente.

I. 2. Rôle de l'Etat

Le premier constat est que le Code de 2002 se caractérise par une redéfinition des mandats confiés à l'État dans le secteur minier en instaurant une structure visant : « la liberté d'action minimale de l'Etat ».⁵ En revanche, l'investisseur privé est désormais doté d'un statut à la fois de titulaire, d'opérateur, de commerçant et de contribuable. Afin de se rendre compte de

⁴ Ministère des Mines, « Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier », Ministère des Mines, Kinshasa, Gouvernement, 2003, p. 179.

⁵ BOND J., « Le financement des projets miniers en RDC (GBM) », dans Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolais, édité par E.M.W. Associés, Banque mondiale, Kinshasa, 2002, p. 34.

ce que signifie une telle redéfinition du rôle de l'Etat, un rapide retour à la période mobutiste s'impose.

A cette époque, le Gouvernement nationalise l'Union minière du Haut-Katanga (1973-1974) pour la convertir en société d'État comme désormais sous le nom de Gécamines (Générale des Carrières et des Mines). Le secteur minier se convertit peu à peu en vecteur d'enrichissement pour des réseaux formant une élite décidée à faire « fructifier » son capital politique et économique.⁶

Les années 1975-1982 sont celles qui consacrent la zaïrianisation de l'économie, sape la confiance des investisseurs et provoque la fuite des capitaux. A partir de 1980, le prix du cuivre commence à fléchir et la Gécamines apparaît moins solide qu'on l'avait cru. Des rapports confidentiels connus de la Banque mondiale, parlent de « fuites » des actifs et des ressources qui seraient distribués parmi la cour de Mobutu.

A partir de 1989, il est devenu clair que la Gécamines, véritable « vache à lait » du régime, peine de plus en plus à se maintenir sur le marché international. La Banque mondiale est convaincue que le protectionnisme et la manipulation des taux de change n'ont plus de sens dans le contexte de la globalisation et que seule la privatisation peut restaurer une bonne gestion.

La globalisation multi acteurs et le renforcement de la logique conjoncturelle du secteur, permettent d'expliquer en partie pourquoi le nouveau code, destiné à éviter de telles dérives circonscrit et limite le rôle de l'Etat : « Bien qu'assumant la mise en valeur des substances minérales par l'appel à l'initiative privée, l'Etat a essentiellement un rôle limité à la promotion et à la régulation du secteur minier ». Cette disposition rejoint par ailleurs les orientations de la CNUCED qui souligne également l'importance de doter l'Etat, régulateur des moyens nécessaires pour le contrôle des investissements directs étrangers (IDE).

⁶ BAYART J.F. et Alii, *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Karthala, Paris, 2009, p. 62.

Reste à savoir si la nouvelle législation minière de la RD Congo, qui convertit l'État en organe de régulation du secteur, lui confère ce pouvoir de contrôle si essentiel à la promotion des intérêts nationaux ? Le premier constat concerne le renoncement de l'État à toute forme de prérogatives pour ses entreprises, désormais apparentées à des entraves aux lois de la libre concurrence.

Cette stratégie « partenariale » semble correspondre à une tentative pour limiter la marge de manœuvre politique des institutions publiques tout en s'assurant que leur mandat les destine principalement à assurer la transparence et la lutte à la corruption incluses dans les normes de la bonne gouvernance démocratique.

Pour ce faire, le Code précise l'importance de réduire la « latitude discrétionnaire » des membres du Gouvernement, principalement reliée au pouvoir accordé au Ministre des Mines relativement à l'octroi de titres. Cette mesure serait destinée à marquer une rupture avec certains procédés de sélection arbitraire dans l'attribution des titres.

Par ailleurs, le nouveau Code légifère sur les modalités d'attribution des droits en précisant l'interdiction pour les membres de la fonction publique d'accéder aux droits miniers à titre individuel. Cette clause et l'on pourra s'en étonner, précise que cette interdiction ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'une participation économique des fonctionnaires dans les sociétés minières.

Il convient de se questionner à savoir si cette ouverture à une participation financière des membres de la fonction publique à des projets miniers sans limitation aucune ne risque pas d'ouvrir une nouvelle porte pour des futurs conflits d'intérêts dans l'attribution des nouveaux droits miniers. En cherchant d'un côté à limiter le pouvoir politique « discrétionnaire » des membres du Gouvernement, le Code ne risque-t-il pas, de l'autre, d'ouvrir un nouvel espace propice à des pratiques arbitraires encouragées par la recherche de l'intérêt personnel des réseaux et ce, au dépend des intérêts nationaux ?

Concernant l'exportation de la production hors du territoire national pour traitement ou commercialisation, avec le nouveau Code, la direction des

mines accepte un faible degré de contrôle sur la sortie des «minerais à l'état brut. Dans sa demande, le titulaire est chargé de démontrer des avantages pour la RD Congo au cas où l'autorisation d'exportation serait accordée », sachant que le titulaire du permis est totalement exonéré à la sortie, pour ses exportations en rapport avec le projet minier et de tous droits de douanes et autres contributions de quelque nature que ce soit.

Si l'entreprise doit démontrer les avantages induits par l'exportation des minerais bruts pour la RD Congo en revanche, c'est à la direction des mines qu'il incombe de vérifier si: «les conclusions du titulaire sur l'inexistence d'une possibilité de traitement des minerais dans le territoire national à un coût moins onéreux pour le projet minier sont fondées ».

Ces mesures illustrent comment le nouveau rôle conféré à l'Etat dans le secteur minier est davantage relié à la création d'un environnement financier favorable pour les investisseurs qu'à un contrôle politique qui lui permettrait d'exiger des investisseurs de justifier des pratiques répondant directement aux objectifs de développement économique et social du pays. L'étude de la fiscalité permet également d'illustrer cette tendance du nouveau code.

I. 3. Multiplication des droits miniers

Une autre caractéristique de l'ancien Code minier (1982) de la RD Congo, c'est le passage d'un « système conventionnel » à un « régime minier de droit commun » qui soumet tous les opérateurs miniers aux mêmes conditions de traitement. Ce changement sera-t-il en mesure de pallier les lacunes de l'ancienne législation évoquées précédemment ? La réponse à cette question ne semble pas univoque.

En effet, sous l'ancienne législation, le Commissaire d'État aux Mines (Ministre des Mines) détenait un grand pouvoir discrétionnaire puisque le refus de l'octroi ou du renouvellement d'un permis ne donnait droit à aucune indemnité, dédommagement ou recours pour les demandeurs.⁷ Le système

⁷ MUTOMBO W.K., *Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures*, dans *Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires)*, Business Service, Kinshasa, 2009.

des conventions minières exposait les entreprises à un processus de négociation potentiellement long et fastidieux ou encore à des décisions arbitraires facteurs peu propices à l'instauration d'un climat de transparence et de sécurisation des investissements.

La multiplication des différents types de droits dans le Code de 2002, semble servir les objectifs d'encadrement, de facilitation, d'assainissement et de sécurisation de l'accès à des titres légaux pour les futurs investisseurs. Le texte de loi précise également que les garanties fournies par l'État aux détenteurs de droits passent avant tout par le respect de la législation, accords et conventions, le droit de disposer librement de leurs biens ainsi que la liberté d'embauche.

Autre dimension importante c'est « le principe de la priorité d'instruction qui est affirmé dans le nouveau Code de sorte que le droit minier est accordé au premier arrivé qui réunit les conditions d'éligibilité au droit sollicité ». Cette nouvelle norme semble être destinée à favoriser plus directement l'accès aux droits miniers pour les entreprises multinationales que pour les associations locales d'exploitants artisanaux qui, s'ils veulent solliciter un permis de recherche pour une exploitation semi-industrielle ou industrielle, doivent préalablement s'incorporer en coopérative avec le statut d'« association à but non lucratif ».

La question est de savoir dans quelle mesure un tel type d'association pourrait être en mesure de faire compétition à une multinationale pour obtenir l'attribution d'un permis de recherche, sachant d'une part ces processus d'incorporation peuvent nécessiter des délais qui pénaliseront les membres, eux aussi soumis à la règle du premier arrivé premier servi ?

De plus, notons que ces «associations à but non lucratif» doivent également, à titre de futur investisseur, pouvoir justifier leur capacité financière. Il semblerait que cette clause légale soit destinée à favoriser les politiques «partenariales» entre les artisans locaux et les multinationales plus qu'à encourager la création d'un secteur privé national jouissant d'une autonomie économique et juridique.

Au regard de ces quelques articles, peut-on penser que le Code amorcera une nouvelle tendance dans le secteur qui confinera les exploitants congolais principalement aux activités liées à l'exploitation artisanale? Dans le cas d'une participation dans le semi-industriel et l'industriel on peut anticiper que les Congolais seront présents à titre d'employés ou d'associés.

I. 4. Innovations du nouveau code minier 2018

Le président Kabila a promulgué en mars 2018, le nouveau Code Minier tel qu'adopté par les deux chambres du parlement, au début de l'année. Et cela, contre l'avis des grandes compagnies minières. Lors de la lecture de l'ordonnance portant promulgation de ce nouveau code, le gouvernement a cependant réaffirmé sa volonté de poursuivre les échanges avec ces dernières.

L'objectif avoué du gouvernement congolais en modifiant le code minier est d'accroître les recettes publiques. Cette réforme du code minier a commencé en 2012 avec comme visée d'accroître les recettes publiques issues des ressources du pays.

Selon la présidence, il s'agirait de les faire passer de 800 millions de dollars américains à 2 milliards de dollars américains.

Sachant que le budget de l'Etat en 2018 est d'à peine 5 milliards de dollars américains alors que ce pays est le deuxième plus grand pays d'Afrique (2,3 millions kilomètres carrés) qu'il compte environ 82 millions d'habitants et que ses besoins en éducation, santé, infrastructure, sécurité, justice sont loin d'être satisfaits. La RDC est aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres du monde, malgré la richesse de son sous-sol.

Dans cette perspective d'augmenter les recettes publiques, le nouveau code minier a pris la mesure de la hausse des taxes de 2 à 3,5 % du chiffre d'affaires sur les minerais « classiques » (tels que le cuivre et l'or) et de 2 à 10% sur les minerais stratégiques. Si la liste complète des minerais stratégiques n'a pas encore été divulguée, tout indique que le cobalt devrait y figurer.

La RDC assure les deux tiers de la demande mondiale de ce minéral rare, indispensable pour la confection des téléphones et ordinateurs portables, des batteries de nouvelles générations des voitures électriques.

Le taux de la redevance sur le cobalt, dont la RDC a fourni les deux tiers de la demande mondiale en 2017, va passer de 2% à 10% si un décret du premier ministre classe ce minéral rare parmi les substances stratégiques. Juste avant la promulgation, le prix du cobalt a battu un nouveau record à la Bourse des métaux de Londres, à 84 mille dollars américains la tonne.

Une valeur d'environ 10 milliards de dollars de cuivre et de cobalt est exportée chaque année de la RDC et un effort sans précédent de lobbying est attendu de la part du secteur minier pour tenter de faire changer d'avis le président Kabila.

Cette bataille de lobbying a connu son point culminant quand le président Kabila a reçu pendant plusieurs heures sept entreprises minières, parmi lesquelles Glencore, Rangold et Ivanhoé. Outre la taxe sur le cobalt, ces entreprises qui exploitent les richesses du sous-sol congolais sous le régime très libéral du Code minier de 2002, redoutent d'autres nouvelles dispositions : une taxe sur les superprofits et la fin d'une clause de stabilité des contrats de dix ans.

Au terme de cette campagne de lobbying aussi intense que discrète et opaque, les miniers n'ont pas obtenu le réexamen du texte qu'ils souhaitent juste un dialogue constructif avec le gouvernement autour des mesures d'application de ce nouveau code.

II. BONNE GOUVERNANCE POUR LA REDYNAMISATION DU SECTEUR MINIER

Dans le secteur minier congolais, « Le mode de gouvernance représente donc l'ensemble des formes de régulation pour chacune des

dimensions économique, sociale et environnementale, déterminant à une période donnée, les conditions d'exploitation des ressources minières ».⁸

Il ressort de cette étude, que les modes de gouvernance qui découlent de ce modèle de développement se fondent dans une large mesure sur une approche technique et gestionnaire fortement orientée par le respect des lois et des règles du marché. En d'autres termes, les institutions financières internationales et autres bailleurs définissent des politiques de réforme en fonction d'un modèle à vocation politico-économique destiné à relancer la croissance.

En conséquence de quoi, la modernisation obligatoire des institutions publiques repose sur un ensemble de normes, d'outils de gestions et de rationalisation inspirés du fonctionnement de la sphère privée. C'est donc l'aspect technocratique de ce modèle de développement qui ressort de cette vue. L'approche « top down », qui est appliquée consiste à définir, en amont, les priorités et les orientations de réformes sectorielles, avec un accent mis sur les dimensions institutionnelles et économiques.⁹

Depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, la « bonne gouvernance » est l'outil de référence systématiquement associée aux programmes de développement promus par la Banque mondiale.

II. 1. Administration effective du secteur minier

L'application du Code minier, de la réglementation minière et du régime fiscal de ce secteur laisse totalement à désirer.

II. 1. 1. Permis de recherche

L'objectif fondamental de la philosophie du premier arrivé, premier servi dans le Code minier, est d'encourager les entreprises privées à investir et courir les risques de la recherche en vue de découvrir de nouvelles ressources minières. Cela s'est avéré très efficace dans d'autres pays, à

⁸ BELEM G., « Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable? L'expérience de l'industrie minière du Mali », Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2014, p. 232.

⁹ VIRCOULON T., « L'Etat internationalisé, nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », dans *Etudes* vol. 406, n° 1, 2013, p. 9-10.

condition que le Gouvernement fasse preuve de vigilance, et s'assure que le sol est effectivement exploré et non détenu à des fins spéculatives.

Malheureusement, en RDC, de nombreux permis de recherche (mais pas tous) semblent détenus par des intérêts locaux et étrangers pour faire de la spéculation et non pour des travaux de recherches sérieux.

La procédure de délivrance du permis de recherches est assez simple. Le Cadastre Minier, CAMI en sigle et créé par le Code minier, fonctionne assez bien (malgré quelques difficultés, soulignées dans le chapitre suivant) en ce qui concerne la délivrance des permis et le maintien des registres. Toutefois, aucun suivi et évaluation du travail effectué par les titulaires de permis n'est assuré.¹⁰

La Direction des Mines, officiellement chargée des inspections et contrôles, ne dispose pas du personnel et du matériel appropriés. Elle n'est pas suffisamment présente ou représentée dans les zones minières pour remplir cette fonction. Ceci a comme conséquence le fait que le Gouvernement ignore en grande partie si une entreprise respecte ou non ses obligations en vertu de son programme d'activités, telles que stipulées dans le Code minier sous forme de dépenses annuelles de recherche équivalant à dix fois le montant annuel des droits superficiaires. En outre, les permis de recherche peuvent changer de mains ou être amodiés à d'autres entreprises à l'insu de l'Etat et en violation du Code minier.

Par exemple, dans le Kasai Occidental et au Katanga, on rapporte que des titulaires de droits miniers louent leurs concessions à d'autres entreprises. Les frais imposés pour ces taux sont bien plus élevés que les taux applicables en vertu du Code minier et sont prélevés à l'insu et au mépris de l'Etat. Le Gouvernement est par ailleurs privé des recettes qu'il pourrait tirer de ces transactions financières.

¹⁰ VEEN V. P., « Le rôle de l'Etat dans la réforme du secteur minier : les bonnes pratiques et expériences des autres pays », Département des Mines de la Banque mondiale, 2010, p. 32.

II. 1. 2. Permis d'exploitation

L'Etat manque cruellement de capacités pour suivre et évaluer le travail effectué sur les concessions couvertes par les permis d'exploitation. Comme pour les titres de recherche, la Direction des Mines manque de personnel, de formation et de soutien logistique pour contrôler correctement les activités d'exploitation.

La situation est particulièrement grave en ce qui concerne le respect des normes environnementales, sanitaires et de sécurité. Si les grandes compagnies minières semblent raisonnablement (mais pas totalement ou suffisamment) se conformer aux normes, les sociétés de taille moyenne ou les petites entreprises les respectent peu, quand elles le font. Cela est dû en partie au fait que nombre de ces entreprises sont jeunes dans le secteur et manquent d'expérience en la matière.¹¹

Dans d'autres cas, les sociétés ne semblent pas vouloir supporter les coûts supplémentaires liés à l'application des normes. Enfin et surtout, il est possible que l'exploitation ne soit pas industrielle, mais elle est réalisée par des exploitants miniers artisanaux qui vendent leur produit au titulaire du permis. Le nombre de mineurs et l'anarchie qui prévaut sur les sites miniers compliquent grandement la tâche pour ceux qui doivent veiller au respect des normes sanitaires, sécuritaires, sociales et environnementales appropriées, même quand le concessionnaire et le Gouvernement le souhaitent.

II. 1. 3. Permis de traitement

Les rejets provenant de l'exploitation industrielle sont considérés par le Code minier comme des gisements miniers artificiels. Leur traitement est ainsi soumis à une autorisation spéciale. Bien que le Code minier prévoit de telles autorisations pour des entreprises dont les activités ne sont pas liées à un minerai spécifique, des dérogations ont été attribuées à de nombreuses fonderies et autres sociétés de traitement, particulièrement au Katanga, par le ministère des Mines ou l'exécutif provincial, pour traiter les minerais qui

¹¹ Banque mondiale, « République Démocratique du Congo La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance », Rapport N° 43402, Mai 2008, pp. 24-31.

leur sont vendus par les exploitants miniers artisanaux ou ceux de petite mine.

Etant donné qu'il s'agit d'activités industrielles de traitement, et non d'opérations d'exploitation minière ou d'enrichissement minier, elles doivent être soumises à une législation spéciale, telle que le stipulent l'article 82 du Code minier et le Code général des investissements.¹²

En outre, la plupart des opérations de traitement se font sans étude d'impact environnemental ou plan de gestion environnementale. Une usine de traitement au Katanga est accusée de verser des effluents dans l'aquifère qui approvisionne la ville de Lubumbashi en eau de boisson.

Un autre problème concerne le nombre apparent de dérogations accordées aux comptoirs d'achats et de vente pour l'exportation des minéraux à l'état brut ou non transformé. Cela est illégal en vertu du Code minier. En avril 2007, le Gouverneur de la province du Katanga a interdit ce type d'exportation.

Cette décision a entraîné de graves perturbations à Lubumbashi et en Zambie où sont installées des usines de raffinage et de transformation. Cette interdiction a été levée, mais de nombreuses entreprises opèrent encore dans l'illégalité. Le Gouvernement devra revoir un certain nombre de dérogations pour veiller à ce que les entreprises respectent leurs obligations en vertu du Code minier.

II. 2. Possibles améliorations du Code minier

Si le Code et le règlement miniers fournissent une base pour promouvoir et soutenir la mise en valeur durable des ressources minières en RDC, certains amendements peuvent être envisagés, par exemple le système de délivrance, par les autorités provinciales, de cartes spéciales de creuseurs aux exploitants miniers artisanaux, est difficile à mettre en pratique. Comme indiqué dans le chapitre sur l'exploitation minière artisanale, peu de mineurs cherchent véritablement à obtenir cette carte. La raison est en partie liée aux

¹² *Ibidem*.

frais annuels de 25 dollars sont prohibitifs. A cela, il faut ajouter le temps et les efforts nécessaires pour se faire délivrer ladite carte.

Finalement, le droit d'occupation accordé aux exploitants miniers artisanaux pour l'année de validité de la carte ne garantit pas suffisamment la sécurité foncière devant permettre à ces mineurs d'investir dans du matériel mécanique rudimentaire et les outils nécessaires pour l'accroissement de la productivité.¹³

De vastes étendues de terres titrées au profit des entreprises privées pour des besoins de recherches ou d'exploitation peuvent être réduites (de 50%) lors du renouvellement des permis. En plus, le Gouvernement pourrait aussi exiger des entreprises qu'elles commencent véritablement à travailler dans le délai réglementaire. Cela encouragerait ces entreprises à investir et travailler dans les concessions reçues, au lieu de s'adonner à la spéculation des droits miniers.

Pour ce qui est des permis de recherches et d'exploitation, le Gouvernement pourrait procéder au retrait de ceux-ci si l'entreprise ne paie pas les droits superficiaires requis ou ne commencent pas les travaux dans le délai.

Les dispositions relatives à la protection de l'environnement et, plus particulièrement, à la préparation des études d'impact environnemental et des plans de gestion de l'environnement peuvent être améliorées.¹⁴

Les dispositions du Code minier doivent être précisées en ce qui concerne la vulgarisation des études d'impact environnemental (EIE) et des plans de gestion de l'environnement (PGE) auprès des communautés locales. Les clauses relatives aux mécanismes de consultation des communautés locales doivent aussi être renforcées, avec éventuellement une disposition prévoyant de conclure un accord « d'investissement des bénéfices » avec la communauté locale.

¹³ SALIM E., *Vers un nouvel équilibre, le groupe de la Banque mondiale et les industries extractives*, Banque mondiale, Volume 1, Djakarta, Washington, D.C., 2013, p. 66.

¹⁴ *Ibidem*.

Les mécanismes et procédures de vulgarisation prévus par le Code minier peuvent être améliorés, particulièrement les clauses substantielles, les conditions et obligations de l'investisseur en vertu du droit minier. La tendance actuelle au niveau international est d'exiger une plus grande diffusion des conditions de délivrance et de détention d'un droit minier. Cela est dû en partie aux conditions de cotation des entreprises sur les grands marchés financiers internationaux.

Il est important de noter que tout changement, des dispositions fiscales contenues dans le code minier, ne pourra se faire que par la voie d'une nouvelle loi, votée au Parlement et promulguée par voie d'ordonnance Présidentielle.

III. PERSPECTIVES POUR UNE GOUVERNANCE RATIONNELLE DU SECTEUR MINIER CONGOLAIS

La gouvernance du secteur minier en RDC a besoin d'une amélioration substantielle, en particulier dans les domaines de la participation de l'Etat au capital, la vulgarisation des informations, la transparence des flux de recettes, les conflits d'intérêt et la traçabilité des produits miniers.

III. 1. Problèmes transversaux de gouvernance

Des problèmes de gouvernance relatifs au secteur minier nécessitent d'être évoqués dans la mesure où on les rencontre partout et ils sont liés à d'autres secteurs économiques.

Il s'agit de l'impunité, le rôle de l'armée et celui du Parlement. L'impunité réside dans l'incapacité ou le manque de volonté de l'appareil judiciaire ou du Gouvernement de poursuivre effectivement les individus ou les entreprises pour des allégations de crime économique. Ceci a été décrié identifié par plusieurs observateurs comme un obstacle majeur pour la croissance et la réforme économique. Une attention urgente est requise pour promouvoir la capacité de l'appareil judiciaire à poursuivre les cas de détournements de fonds, combinés à une bonne volonté du Gouvernement à résoudre ses poursuites d'une façon satisfaisante.

Le rôle de l'armée continue à être un problème sérieux pour le secteur minier, comme d'ailleurs pour les autres secteurs de l'économie congolaise. Des allégations d'une évidence crédible, faites par des organisations non Gouvernementales et les Nations Unies, ont indiqué que des membres des forces armées congolaises, généralement de haut rang, sont impliqués directement dans le trafic et la contrebande de la production minière artisanale. En outre, l'armée congolaise a été accusée pour des abus contre les droits humains.

Le rôle du Parlement doit être renforcé dans la gestion du secteur minier de la RDC. Une commission Parlementaire, chargée des ressources naturelle et comprenant une sous-commission des mines, avait été instituée en 2007.

Cette commission, comme d'autres structures Parlementaires, peut jouer un rôle crucial dans la surveillance et l'évaluation des activités de ce secteur.

III. 2. Participation de l'Etat au capital

Un des principes cardinaux de la bonne gouvernance dans le secteur minier est la distinction claire entre le rôle de l'Etat en tant que régulateur du secteur et actionnaire éventuel dans des coentreprises. Comme mentionné plus haut, le Code minier requiert que 5 pour cent du capital d'une entreprise qui acquiert un permis d'exploitation soient attribués à l'Etat, à titre gracieux et sans possibilité de dilution, au moment de la délivrance du permis. Ces actions viennent s'ajouter à toute autre part détenue par des entités publiques en vertu d'un accord de partenariat. Il n'est pas inhabituel dans de nombreux pays africains de requérir un certain niveau de participation de l'Etat dans les entreprises minières.

En général, les entreprises ne sont pas opposées à la participation de l'Etat au capital, à condition qu'elle ne soit pas excessive, que l'entreprise conserve le contrôle de la gestion et que les dividendes rattachés aux actions ne soient payés qu'après que l'entreprise est devenue rentable. Toutefois, cette pratique a trois inconvénients majeurs.

Premièrement, il est possible que les dividendes liés aux parts de l'Etat ne se matérialisent jamais. Le niveau de participation de l'Etat est rarement suffisant pour lui permettre d'avoir une influence significative sur les politiques de l'entreprise en matière de déclaration et de paiement des dividendes. Quelques fois, l'entreprise bénéficie d'exonérations fiscales temporaires ou d'autres incitations en compensation de l'octroi d'actions gratuites, ce qui diminue à terme les recettes fiscales de l'Etat.

Dans d'autres cas, l'entreprise verse des avances ou prête les fonds nécessaires à l'Etat pour acquérir des actions. Certaines entreprises qui appliquent des taux d'intérêt extrêmement élevés sur ces prêts aux actionnaires ont usé et abusé de cette pratique.

Deuxièmement, il est tout aussi important de souligner les cas de conflit d'intérêt inhérent aux obligations de l'Etat en tant qu'actionnaire d'une entreprise commerciale et à ses devoirs de protection des droits et intérêts de tous les citoyens. Cela est particulièrement visible lorsque l'Etat est appelé à arbitrer un conflit ou un problème impliquant l'entreprise (ou il a des actions) contre d'autres sociétés et/ou la communauté locale.

Enfin, de nombreux Gouvernements ont des difficultés à gérer leur participation dans les entreprises. La plupart du temps, dans le cadre de leurs fonctions régaliennes, les représentants du ministère des Mines siègent aux conseils d'administration des entreprises.

Dans d'autres circonstances, en particulier dans le cas où l'Etat détient des actions dans de nombreuses compagnies, une cellule spéciale est créée au sein du ministère des Finances pour gérer les investissements de portefeuille. Toutefois, les règles de l'Etat sont rarement suffisamment claires au sujet des mandats, des pouvoirs et des paramètres décisionnels qui régissent la participation de ses représentants au conseil d'administration d'une entreprise.

III. 3. Conflits d'intérêt

Le Code minier interdit spécifiquement à tous les agents et fonctionnaires de l'Etat ; membres des forces armées, de la police et des services de sécurité ; les autorités judiciaires ; et les employés des

entreprises parapubliques impliquées dans des opérations minières de détenir des droits miniers. Cette interdiction est courante dans la plupart des législations minières modernes pour éviter des conflits d'intérêt évidents.

Cependant, le Code minier exempte spécifiquement les responsables de l'Etat des restrictions liées à la possession des actions dans les entreprises minières. Cette mesure a donné lieu à des allégations persistantes selon lesquelles des responsables publics, des fonctionnaires et des politiciens aux niveaux central et provincial possèdent des actions dans des entreprises minières. Il serait approprié d'exiger une publication totale de la liste de l'ensemble des responsables de l'Etat et des personnalités politiques détenant des actions dans les entreprises minières et autres.

CONCLUSION

Dans cette dissertation, il a été question d'examiner, dans quelle mesure la bonne gouvernance peut impacter le développement socioéconomique de la République Démocratique du Congo étant donné que les mines représentent le moteur de l'économie du pays. Les recettes et autres retombées du secteur n'ont pas été utilisées d'une manière rationnelle ou durable, en grande partie du fait, de graves problèmes de gouvernance dans ce secteur.

Au regard de ce qui précède, nous retenons que le secteur minier doit jouer son rôle moteur dans l'économie de la RDC, malgré la crise sévère qui l'a frappée. Lorsque l'on considère la superficie géologiquement utile de la RDC, on se rend compte que, malgré un sous-sol réputé riche et l'avantage comparatif que lui procure sa prospectivité, le pays a, jusqu'ici, développé une faible activité minière aussi bien en exploration qu'en exploitation.

L'instauration d'une « bonne gouvernance » dans le secteur minier de la RDC restera lettre morte sans une vision partagée du développement global, sans une volonté politique effective, sans l'instauration d'un Etat de droit et d'une culture démocratique, sans l'adoption et l'application des stratégies et des mesures conséquentes, sans, enfin, la paix, la sécurité et la stabilité politique, condition sine qua non pour tout développement durable.

Une gestion du secteur minier favorable au développement de la RDC n'advient pas si les parties prenantes, à savoir, le gouvernement, le secteur privé et la société civile, n'assument pas effectivement leur rôle, et si les recommandations proposées dans cet article ne sont pas suivies.

Autrement dit, il faut que les retombées économiques, environnementales et socioculturelles du secteur minier industriel soient maîtrisées et orientées prioritairement vers les intérêts majeurs de la population congolaise (accès à la sécurité, à la santé, à l'éducation, etc.). Pour ce faire, il ne suffit pas d'accélérer la transformation du capital naturel minier en capital productif, il faut aussi améliorer la connaissance géologique du sous-sol, promouvoir la bonne gouvernance et la transparence.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Banque mondiale, « République Démocratique du Congo La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance », Rapport N° 43402, Mai 2008.
- BAYART J.F. et Alii, *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Karthala, Paris, 2009.
- BELEM G., « Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable? L'expérience de l'industrie minière du Mali », Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2014.
- BOND J., « Le financement des projets miniers en RDC (GBM) », dans Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolais, édité par E.M.W. Associés, Banque mondiale, Kinshasa, 2002.
- KUBOKOSO, N., « Les activités minières et fiscalité cas de la RDC », Résumé de la Thèse en Droit fiscal, Université Paris 1 Sorbonne, 2008.
- Ministère des Mines, « Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier », Ministère des Mines, Kinshasa, Gouvernement, 2003.
- MUTOMBO W.K., *Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures*, dans

Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires), Business Service, Kinshasa, 2009.

SALIM E., *Vers un nouvel équilibre, le groupe de la Banque mondiale et les industries extractives*, Banque mondiale, Volume 1, Djakarta, Washington, D.C., 2013.

VEEN V. P., « Le rôle de l'État dans la réforme du secteur minier : les bonnes pratiques et expériences des autres pays », Département des Mines de la Banque mondiale, 2010.

VIRCOULON T., « L'Etat internationalisé, nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », dans *Etudes* vol. 406, n° 1, 2013.