

LA RÉFORME DES LÉGISLATIONS MINIÈRES EN AFRIQUE ET LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES : LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Marie Mazalto¹

Abstract

This study is devoted to the analysis of the drawing up and the contents of the new mining legislation of the Democratic Republic of Congo, adopted in July 2002. It is based on a comparative analysis of the country's old and new mining legislation in order to trace evolving normative tendencies in the sector.

The analysis permits documenting the dominant role played by the international financial institutions and notably that of the World Bank in the process of reform of mining legislation. It also draws attention to the trend towards the 'harmonization' of the mining legislations among countries with a view to further the liberalization of legislative and fiscal frameworks, as well as to the process of the redefinition of the role of the State in the sector. More generally, these policies appear to have been conceived in order to attract foreign investments and to develop a mining industry for export. Concerning the new social and environmental standards introduced in the new national legislation of the DRC to regulate mining activity, there is strong reason to believe that the increase in standards may in itself not be sufficient to guarantee their respect and their application with a view of favouring sustainable development and poverty reduction.

1. INTRODUCTION

Cette étude s'inscrit dans la suite de travaux du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), travaux entrepris depuis trois ans, qui portent sur la réforme des cadres réglementant l'exploitation minière du Ghana et Mali, du Madagascar, de Tanzanie et de Guinée². Le présent article livre quelques lignes des recherches en cours sur la réforme de la législation en République démocratique du Congo (RDC), 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

¹ L'auteur tient à remercier Suzie Boulanger et Patrick Martineau pour leur précieuse collaboration.

² Le rapport de ce programme de recherche du GRAMA a été publié récemment, voir: CAMPBELL, B. (dir.), *Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Uppsala (Suède), Nordic Africa Institute, 2004. Et en version anglaise : *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* Discussion Paper 26, Uppsala, NAI, 2004. Ces textes sont disponibles sur le site du GRAMA: <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

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 analyse du nouveau Code minier de la RDC.

2. CHRONOLOGIE DE LA MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DU CODE MINIER EN RDC : LE RÔLE TENU PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Parmi les idées importantes, soulignons la rapide reprise de l'activité des IFI au Congo-Kinshasa. Depuis le début des années 1980, les indices économiques de la RDC font état d'un recul très prononcé de la production minière, la guerre ayant consacré la perte de contrôle du pays sur sa production, et ce au bénéfice des économies voisines. Malgré tout, l'objectif de convertir la RDC en une destination attrayante pour les investisseurs est au centre de la stratégie des bailleurs de fonds et du gouvernement, qui misent principalement sur les ressources naturelles du pays, mines, foresterie et agriculture, pour assurer la relance et lutter contre la pauvreté.

On note d'ailleurs une référence dans le document stratégique de la Banque mondiale daté de 1992, portant sur l'importance de favoriser et de sécuriser les investissements dans le secteur minier: «Le principal objectif de l'intervention des bailleurs de fonds dans le secteur minier en Afrique, qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financement des investissements, devrait être de faciliter l'investissement privé et d'aider à atténuer, pour l'investisseur privé, les risques inhérents au pays et au projet»³.

C'est également dans cette optique qu'en 1997, le PNUD offre une aide technique à la RDC pour l'élaboration d'un plan triennal de reconstruction. S'en suit, en décembre de la même année, une réunion des «Amis du Congo», convoquée par la Banque mondiale et qui réunit 17 pays donateurs et neuf agences bilatérales et multilatérales autour du thème des besoins de reconstruction du pays. Une promesse de prêt, datée de 1998, consisterait en un déboursement de quelques 1,7 milliards de dollars US pour le «Programme de stabilisation et de

³ World Bank, *Strategy for African Mining, World Bank Technical Paper N° 181*, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Div., Washington D.C., World Bank, 1992.

redressement économique”⁴. Le plan souscrit: «(...) à la libéralisation du secteur [minier] et à la promotion de l’investissement privé, aussi bien qu’à la suppression de réglementations limitant l’investissement. On encourage également une plus grande compétition, des mesures pour réduire la contrebande et pour transformer les grandes compagnies minières parapubliques en sociétés de holding d’État»⁵.

En 1999, le pays enclenche la reprise du processus de paix qui culminera avec la signature des Accords de Sun City, signés en avril 2002 en Afrique du Sud. Durant cette période, les représentants congolais, en étroite collaboration avec les bailleurs, multiplient les plans de stabilisation et de relance économique, qui se caractérisent par trois dimensions essentielles, à savoir l’ampleur des réformes, la rapidité de leur mise en application et la participation très marquée des IFI. Dès 2001, il en résulte, après dix ans d’absence, un retour de la Banque mondiale et du FMI en RDC. L’objectif poursuivi est le redémarrage de l’économie congolaise, la restauration d’un État de droit et des «principes essentiels de la gouvernance», tant dans les sphères publiques que privées.

Un document de l’OCDE, daté de septembre 2001⁶, précise à cet effet qu’il importe avant tout de: «Renouer avec la confiance des investisseurs locaux et étrangers, et jeter les bases de la croissance et du développement de l’économie»⁷. Les bailleurs de fonds conservent cependant une attitude prudente, insistant pour lier le versement effectif des fonds à une stabilisation politique et aux efforts du gouvernement pour promouvoir la paix, les réformes économiques et institutionnelles comprises dans les programmes de relance.

C’est pourtant dans un contexte où les principaux pôles miniers du pays souffrent encore d’une grande instabilité que, selon toute vraisemblance, les IFI et

⁴ Dans les faits, ce fonds ne sera pas alimenté et la somme promise non distribuée.

⁵ A cette époque, L.D. Kabila favorise une politique plus nationaliste qui limite l’enthousiasme des bailleurs de fond. Le Plan ne verra pas le jour. COLLINS, Carole J.L., “Une aide pour le nouveau Congo. La République démocratique présente un plan de relance d’urgence pour 1998”, *Afrique Relance* [maintenant *Afrique Renouveau*], dép. de l’information des Nations-Unies, vol. 11, n°3, février 1998 [en ligne] <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol11no3/congdrfr.htm>.

⁶ Il convient de rappeler tout d’abord le contexte politique dans lequel furent initiées ces réformes. Depuis l’assassinat de L.D. Kabila, en janvier 2001, la RDC est dirigée par son fils Joseph. Ce dernier hérita d’un «parlement de transition», installé à l’époque à Lubumbashi et devenu, par décret présidentiel, siège du parlement. Les membres du parlement de transition, tous nommés et non élus, constituèrent un gouvernement provisoire jusqu’aux futures élections. Les bailleurs de fonds initient donc un processus de réforme en collaboration avec un gouvernement multipartite susceptible de voir la légitimité de ses décisions contestée dans un futur proche.

⁷ MATON, J., SOLIGNAC-LECOMTE, H.B, *Congo 1965-1999: Les espoirs déçus du «Brésil africain»*, Document de travail n°178, Centre de développement de l’OCDE, programme de recherche portant sur l’Afrique émergente, septembre 2001, CD/DOC(2001)10, [PDF] <http://www.oecd.org>, p.30.

le gouvernement congolais se seraient entendus sur l'urgence de modifier la législation minière. Cette stratégie de relance, qui s'appuie sur des réformes de nature économique, est envisagée comme un levier devant permettre au pays de retrouver le chemin de la paix en passant par celui de la croissance.

A ce titre, la «stratégie d'assistance»⁸, programme élaboré par le Groupe de la Banque mondiale, est mise en place afin de répondre adéquatement aux besoins spécifiques du pays. En RDC, ce plan se déploie par le biais de la Stratégie d'aide transitoire⁹ qui implique un programme de réformes macroéconomiques et structurelles ayant comme objectif de stabiliser l'économie, de garantir la paix et de lutter contre la pauvreté.

Plusieurs programmes et mesures de sortie de crise sont élaborés tels que:

- 1) Le Programme triennal minimum actualisé – 1999-2001 – élaboré par le gouvernement avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale. La réforme du secteur minier est présentée comme prioritaire.
- 2) Le Programme intérimaire renforcé (PIR) – 2001-2002 – mis en place par le gouvernement avec le concours des institutions de Bretton Woods. Il est principalement destiné à remettre l'économie congolaise sur la voie de la croissance par une politique de libéralisation et d'ouverture aux investissements étrangers.
- 3) La Stratégie de réduction de la pauvreté prenant forme avec le Programme intérimaire de réduction de la pauvreté – 2002 – qui fait la promotion de l'élimination du monopole sur le commerce des diamants, ainsi que la promulgation d'un Code des investissements et d'un Code minier nouveaux¹⁰.
- 4) Enfin, le PMURR (Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et réhabilitation) servant de cadre de référence aux opérations concertées de reprise de la coopération entre la RDC et la Banque mondiale conformément à la Stratégie d'aide transitoire pour la période 2002-2005. Il s'agit de faire du PMURR un instrument de consolidation des acquis du PIR, de stabilisation et de relance économique.

C'est dans le cadre du PMURR que la réforme du Code minier a été entreprise, en proche collaboration avec les experts de la Banque mondiale : «Avec le support de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé un Code des investissements qui a été approuvé par le parlement, et une première version du Code minier, qui a été envoyée au parlement pour approbation (...). Avec d'importantes ressources naturelles, la RDC possède un potentiel qui peut en faire

⁸ Se référer au site Internet de la Banque mondiale, sélection par pays: *République Démocratique du Congo*. La majorité des documents cités sont disponible en langue anglaise.

⁹ Approuvée en juillet 2001 et renouvelée en 2004.

¹⁰ World Bank, *Interim Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment*, Document of The World Bank, Report N° 24216, Washington D.C., World Bank, 24 mai 2002.

un des pays les plus riches du continent. Pour accéder à ce potentiel il importe d'implanter la paix et la bonne gouvernance»¹¹.

Un second document, daté de 2001, émanant cette fois du gouvernement congolais, confirme le rôle tenu par les bailleurs dans le processus d'élaboration et d'adoption du nouveau Code : «Avec l'assistance de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé une version préliminaire du Code des investissements et du Code minier. (...) Le gouvernement prendra en compte les commentaires émis par les représentants de la Banque mondiale sur les versions préliminaires des Codes avant qu'ils soient finalisés»¹².

En mai 2002, soit quelques mois avant l'adoption du nouveau Code minier, le représentant résident de la Banque mondiale, M. Otto Rühl, saluait d'ailleurs la volonté politique du chef de l'État congolais dans la mise en œuvre du nouveau cadre juridique en soulignant que : «Celui-ci [le nouveau Code des mines et des carrières] s'inscrit dans le cadre du programme multisectoriel défini et négocié entre les institutions de Bretton Woods et le gouvernement de la RDC. Ce programme a pour objectif principal la lutte contre la pauvreté»¹³.

Également soucieux de rassurer les investisseurs, le directeur du département des Ressources minières mondiales de la Banque mondiale déclarait lors d'un séminaire tenu à Kinshasa en présence des différents acteurs du secteur minier : «La Société financière internationale est très encouragée en tant qu'investisseur et prêteur par le nouveau Code minier (...), elle compte jouer un rôle décisif dans les premiers investissements en tant que détenteur d'actions comme intermédiaire impartial qui rassure à la fois les partenaires du secteur privé et du secteur public. Cela aura un effet d'entraînement pour les autres investisseurs et bailleurs de fonds»¹⁴.

L'adoption rapide et satisfaisante de toutes ces mesures par le gouvernement du Congo aura permis au pays d'être éligible, dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés)¹⁵, à un programme progressif d'allègement de

¹¹ Traduction libre de l'auteur: World Bank, *Democratic Republic of the Congo emergency Multisector Rehabilitation and reconstruction Project (EMRRP)*, Report N° PID D10904, Washington D.C., World Bank, 15 janvier 2001.

¹² Traduction libre de l'auteur: Democratic Republic of the Congo, "Letter of intent: Memorandum on Economic and Financial Policies", adressée à Horst Köhler, Directeur Gestion FMI, Kinshasa, 20 juin 2001 [en ligne] <http://www.imf.org/external/np/loi/2001/cod/01/index.htm>, article 28.

¹³ EMERY MUKENDI WAFWANA & Ass., *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*, 22 au 23 avril 2002, Kinshasa, mai 2002 [PDF] <http://www.worldbank.org/ogmc/files/RAPPORTSURLESEMINAIRE.pdf>, p.7.

¹⁴ BOND, J., Directeur département des ressources minières mondiales, GBM, "Le financement des projets miniers en RDC", dans EMERY MUKENDI WAFWANA & Associés, *op. cit.*, pp.35-36.

¹⁵ La RDC a présenté un DSRP-I en mars 2002, estimant qu'elle sera en mesure de présenter un DSRP final en 2005. Au point de décision, prévu pour 2006, la RDC devrait bénéficier des allègements de la dette suivants: 1) l'annulation de 90 % du service de la totalité de la dette

la dette, chiffrée à environ 14 milliards de dollars US. L'annulation d'une majeure partie des sommes dues vient consacrer l'engagement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux dans le processus de relance du pays, permettant ainsi aux pouvoirs publics de rediriger certains des fonds, actuellement destinés à payer le service de la dette, vers des politiques sociales de lutte contre la pauvreté.

Afin d'interroger le potentiel de développement social contenu dans la nouvelle législation, nous proposons maintenant d'explorer quelques-unes des principales normes du nouveau Code minier congolais. Commençons par constater que la nouvelle codification a l'avantage d'apporter des clarifications sur un bon nombre d'enjeux et d'introduire une plus grande transparence, ainsi que d'inciter à une prise en compte de certaines dimensions, comme l'environnement, qui avaient été jusqu'ici passés sous silence.

3. L'ANCIEN ET LE NOUVEAU CODE MINIER : FISCALITÉ, RÔLE DE L'ÉTAT ET SYSTÈME DE DROIT

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. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code minier du 11 juillet 2002, quatre grands textes de loi ont, tour à tour, encadré les activités minières au Congo¹⁶. 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. Premier principe, les richesses minérales se convertissent en propriété de l'État et la propriété foncière ne confère aucun droit sur les richesses minérales du sous-sol. Deuxième principe, 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

extérieure durant la période allant de 2003 à 2006 ; 2) la réduction de 90 % du service de la dette sur les crédits de l'Association Internationale pour le Développement, filiale de la Banque Mondiale, de 2003 à 2026 (soit un montant de 1,031 milliards \$US) ; 3) la réduction annuelle moyenne du service de la dette envers le FMI d'environ 50 % jusqu'en 2012 ; 4) l'annulation à hauteur de 80 % du stock de la dette au point d'achèvement, la dette de la RDC passerait de 8,404 milliards de dollars US à 1,557 milliards en valeur actuelle nette.

¹⁶ L'Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures [ci-après Ordonnance-Loi 1981], dans MUTOMBO, W.K., *Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires)*, Kinshasa, Business Service, 1999. C'est sur la base de cette dernière que nous établissons notre comparaison avec le plus récent Code minier: RDC, Cabinet du Président de la République, "Loi numéro 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier", *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, n° 5, spécial du 15 juillet 2002 [PDF] http://www.miningcongo.cd/codeminier/codeminier_fr.pdf.

l'exploitation minière sur les terres qu'ils occupent, renfermant déjà le germe de ce qui allait devenir aujourd'hui l'un des traits dominants de l'exploitation minière au Congo : l'exploitation minière artisanale¹⁷.

À bien des égards l'Ordonnance-Loi (O-L) 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 comportent respectivement la loi de 1981 et celle de 2002 fournit un bon indice du fossé qui les sépare¹⁸. 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.

3.1.1 *Rôle de l'État*

Premier constat, 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'État»¹⁹. 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 ce que signifie une telle redéfinition du rôle de l'État, un rapide retour à la période mobutiste s'impose. A cette époque, le gouvernement nationalise l'Union minière du Haut Katanga (1973-74) pour la convertir en société d'État connue désormais sous le nom de Gécamines²⁰ (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 économique²¹.

J. Maton et H.B Solignac-Lecomte analyseront l'évolution de la situation en ces termes : «Les années 1975-82 sont celles qui consacrent la «zaïrisation» de l'économie, sapent la confiance des investisseurs et provoquent la fuite des capitaux. A partir de 1980, le prix du cuivre commence à fléchir, et la Gécamines

¹⁷ Dans les faits, ce principe ne sera pas respecté et les populations locales n'auront pas ou peu accès aux minerais présents sur leurs terres. MUTOMBO, W.K., *op. cit.*, p.21.

¹⁸ Si la première comptait 78 articles portant sur les mines, la seconde en compte quelque 344, que viennent compléter les 597 articles du Règlement minier qui l'accompagne. RDC, Ministre des Mines, *Decret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier* (voir les annexes) [PDF] http://www.miningcongo.cd/pdf_reglement_minier/decree_038_2003.pdf.

¹⁹ BOND, J., *op. cit.*, p.35.

²⁰ Il convient cependant de préciser que, quelques temps après cette nationalisation, le monopole de la commercialisation des minerais de la Gécamines était concédé à la Société Générale de Belgique.

²¹ BAYART, J.F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

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»²².

La globalisation multiacteurs 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'État : «Bien qu'assumant la mise en valeur des substances minérales par l'appel à l'initiative privée, l'État a essentiellement un rôle limité à la promotion et à la régulation du secteur minier»²³. Cette disposition rejoint par ailleurs les orientations de la CNUCED qui souligne également l'importance de doter l'État, régulateur, des moyens nécessaires pour le contrôle des investissements directs étrangers (IDE)²⁴.

Reste à savoir si la nouvelle législation minière de la RDC, 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 concurrence²⁵. 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 arbitraires dans l'attribution des titres²⁶.

Par ailleurs, le nouveau code légifère sur les modalités d'attribution des droits en précisant l'interdiction pour les membres de la fonction publique

²² MATON, J. SOLIGNAC-LECOMTE, H.B., *op. cit.*, p.11.

²³ Code, Titre I, Chapitre II.

²⁴ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde, les politiques d'IDE et le développement, perspectives nationales et internationales, vue d'ensemble*, Genève, ONU, juillet 2003.

²⁵ Code, Titre I, Chap. II: «Lorsque l'État se livre seul ou en association avec les tiers à une activité minière, les personnes morales publiques, ainsi que les organismes spécialisés créés à cet effet sont traités sur le même pied d'égalité que les investisseurs privés qui se donnent à cette même activité».

²⁶ Code, Titre III, Chap. II.

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 minières²⁷. Il convient de se questionner pour 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 de 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 dépens 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 «les avantages pour la RDC au cas où l'autorisation d'exportation serait accordée»²⁸, sachant que le titulaire du permis est totalement exonéré, à la sortie, pour ses exportations en rapport avec le projet minier et de tout droits de douanes et autres contributions, de quelque nature que ce soit²⁹. Si l'entreprise doit démontrer les avantages induits par l'exportation des minerais bruts pour la RDC, 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»³⁰.

Ces mesures illustrent comment le nouveau rôle conféré à l'État 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 de 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.

²⁷ Code, Titre II, Chap. I : *Personnes non éligibles aux droits miniers ou de carrières* : «Personnes dont l'exercice des fonctions est incompatible avec l'activité minière: agents et fonctionnaires de l'État, les magistrats, les membres des forces armées, de la police et des services de sécurité, employés des organismes publics habilités à procéder aux opérations minières. Toutefois cette interdiction ne concerne pas leur prise de participation dans les sociétés minières».

²⁸ Règlement, Art. 218.

²⁹ Règlement, Art. 234.

³⁰ Règlement, Art. 219.

3.1.2 La fiscalité

Le rapport du Séminaire parrainé par la Banque mondiale sur «La contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité congolaise», tenu en avril 2002 juste avant l'adoption du nouveau code, présente ainsi le nouveau régime fiscal : «même s'il est équitable, [il] n'est pas généreux»³¹. Notre étude attentive du code minier et de sa réglementation démontre que ce nouveau régime fiscal et douanier unique, bien plus que l'ancienne législation, est avant tout destiné à promouvoir la rentabilité du projet minier. Le code introduit une baisse des différentes taxes reliées à l'exploitation minière. Du point de vue des revenus de l'État, les taxes sur la production prévues dans le nouveau code, telles que les redevances minières, les taxes sur les intrants ou encore les droits de douanes à l'importation, sont jugées globalement plus avantageuses que celles perçues sous l'ancien régime fiscal. Cependant même si elles procurent des revenus plus stables et plus faciles à prédire, l'État accepte de les maintenir à un niveau très bas ou simplement de les éliminer pour garantir la compétitivité du pays à l'échelle internationale³².

L'introduction de deux articles portant sur les dispositions fiscales et douanières dites «plus favorables» et les conventions d'emprunt avec des bailleurs de fonds étrangers viennent consacrer l'approfondissement du processus de libéralisation du secteur :

- Les titulaires, leurs sociétés affiliées et les sous-traitants peuvent se prévaloir de toute disposition fiscale ou douanière plus favorable à tout moment sans autre formalité. (Règlement, Art. 510).
- Pour ses besoins de financement, le titulaire de droit minier est autorisé à conclure avec un ou plusieurs bailleurs de fonds étrangers des conventions d'emprunt dans les conditions et termes similaires ou plus favorables que ceux pratiqués sur le marché. (Règlement, Art. 543).

Tableau 1 : Comparaison des régimes fiscaux et douaniers

Type de contribution	ancien code	nouveau code
Droits superficiaires annuels		
2 premières années de recherche :	aucun	0,03\$ US/ ha
pendant l'exploitation :	aucun	5,00\$ US/ ha
Redevances minières		

³¹ EMERY MUKENDI WAFWANA & Associés, *op. cit.*, p.30.

³² Pour l'analyse des réformes suggérées par la Banque mondiale, voir CAMPBELL, B., *op. cit.*

métaux ferreux :	non spécifié	0,5 %
métaux non-ferreux :	non spécifié	2 %
métaux précieux :	non spécifié	2,5 %
Contribution professionnelle sur les bénéfices	40 %	30 %
Contribution sur le chiffre d'affaires		
à l'intérieur:	13 %	10 %
sur services rendus par des tiers :	13 %	5 %
sur ventes à une unité de transformation à l'intérieur :	13 %	0 %
sur achats de biens produits localement :	13 %	3 %
Contribution exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés	25 %	10 %
Droits de douanes		
à l'entrée avant exploitation :	≥3 %	2 %
à l'entrée pendant l'exploitation :	≥3 %	5 %
à l'entrée carburants/lubrifiants :	≥3 %	3 %
à la sortie :	≥3 % à 10 %	0 %

Source : Ordonnance-Loi 1981, *op. cit.* et Code minier RDC 2002, *op. cit.*

On comprendra que ces clauses permettent aux entreprises de sortir librement des cadres de la législation nationale lorsque leurs intérêts financiers le justifient pour privilégier une 'logique contractuelle' et obtenir les conditions d'exploitation les plus favorables. Le nouveau code minier est donc basé sur une réglementation pour le moins 'flexible' et peu contraignante pour les investisseurs étrangers désireux de profiter des avantages offerts dans les espaces économiques internationaux. Ceci fait dire au professeur James Otto, de l'École des Mines du Colorado, que, relativement aux avantages consentis aux investisseurs, «Comparativement aux régimes fiscaux et douaniers de certains pays, celui prévu dans le projet du code des mines et des carrières de la République démocratique du Congo est troisième en Afrique et dixième au Monde»³³. La sécurisation des investissements, nous l'avons illustré, passe par un abaissement des prélèvements fiscaux, mais également par une restructuration du système de droits sur les titres de propriété.

3.2 Multiplication des droits miniers : vers une rationalisation de l'environnement juridique

³³ EMERY MUKENDI WAFWANA & Associés, *op. cit.*, p.20.

Autre caractéristique du code de la RDC, 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 demandeurs³⁴. Le système des conventions minières exposait les entreprises à un processus de négociations 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 investisseurs³⁵. 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, des accords et conventions, le droit de disposer librement de leurs biens ainsi que la liberté d'embauche³⁶.

Autre dimension importante : «Le principe de la priorité d'instruction 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»³⁷. Cette nouvelle norme semble 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 d'entrer en compétition avec une multinationale pour obtenir l'attribution d'un permis de recherche, sachant d'une part que 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, au 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

³⁴ Ordonnance-Loi 1981, Art. 15.

³⁵ Code, Titre II, Chap. III.

³⁶ Code, Titre X.

³⁷ Code, Titre II, Chap. III.

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 confinerà les exploitants congolais principalement dans les 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.

4. LES IMPACTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DU NOUVEAU CODE MINIER

4.1 Les mesures socioéconomiques favorables aux populations locales

L'impact du processus de libéralisation du secteur minier se fait également ressentir lorsqu'on compare les mesures sociales contenues dans l'ancien et le nouveau code minier. Depuis les années 1970, les sociétés d'État impliquées dans le secteur minier, principalement la Gécamines et la MIBA, véritables figures de proue de l'économie congolaise, étaient dotées d'une mission sociale, afin d'assurer aux travailleurs que soient garanti le respect des droits humains fondamentaux et l'accès aux services essentiels.

Selon la loi de 1981, pour que soit accordé un permis d'exploitation ou une concession minière, le demandeur devait présenter «un programme d'activités annexes répondant à des objectifs de développement définis par le Conseil exécutif»³⁸. Le professeur Mukendji-a-Ngombe précise qu'on signifie par activités annexes «toutes les activités d'ordre social qui accompagnent ou qui naissent du fait de l'exploitation minière»³⁹, notamment des écoles, des hôpitaux, des centres sportifs, etc. En second lieu, l'État pouvait aussi édicter des règles de manière *ad hoc*, prises dans l'intérêt général et «consistant notamment à augmenter, à restreindre, à régulariser la production, à centraliser la vente des produits ou à réserver ceux-ci à l'approvisionnement d'une industrie nationale stratégique»⁴⁰.

Dans le nouveau code, l'État législateur flexibilise les nouveaux critères de participation sociale des entreprises par un article du règlement qui demeure assez général sur les obligations qui échoient aux investisseurs, qu'ils soient publics ou privés. Les entreprises sont tenues d'«améliorer le bien-être des populations locales en mettant en œuvre des programmes de développement économique et

³⁸ Ordonnance-Loi 1981, Art. 22(c). Les conventions minières devaient aussi préciser l'obligation minimale de dépenses correspondant au programme d'activités annexes. Voir Art. 42(c).

³⁹ WALTER, D., MWANGE, M., *op. cit.*, p.34.

⁴⁰ Ordonnance-Loi 1981, Art. 50.

social et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation»⁴¹. Cette disposition entraîne donc une disparition des clauses qui contraignaient les entreprises à présenter un programme d'activités annexes, répondant à des objectifs de développement définis par le gouvernement. Même si ces politiques n'ont pas toujours été suivies à la lettre, ni par les sociétés d'État ni par les investisseurs privés, la valeur contraignante de la législation aura permis la mise sur pied d'un bon nombre de programmes sociaux dans les communautés minières. Dans le nouveau code, en revanche, on voit illustré le changement de nature de la mission de l'État vers une fonction de régulation comptant désormais sur les entreprises pour adhérer, selon leurs propres standards, à des objectifs de développement social.

Le nouveau code privilégie plutôt une logique de redistribution fondée sur le transfert des fonds vers des institutions décentralisées en favorisant une fiscalité qui tient compte du partage des bénéfices avec les communautés locales : 60 % des revenus vont au gouvernement, 25 % reviennent à l'administration de la province où se trouve le projet et enfin 15 % sont alloués à la ville ou au territoire dans lequel s'opère l'exploitation. Les 25 % et les 15 % seront affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire⁴².

En dotant les entités territoriales locales d'une partie des revenus issus de l'exploitation, le nouveau code laisse présager une avancée significative en termes de politiques sociales, cherchant ainsi à rompre avec des décennies plutôt caractérisées par la monopolisation des revenus par le pouvoir central.

Reste à savoir si en RDC les conditions sont réunies pour assurer une gestion efficace de ces recettes fiscales au niveau local. On peut questionner l'impact de l'implantation si rapide de telles normes. En effet, compte tenu de la faiblesse, voire de l'absence des pouvoirs publics dans la majorité des zones minières, certains problèmes risquent de surgir concernant les mécanismes de traçabilité, de redistribution et de contrôle des différents fonds alloués. Pour ces motifs, il semble important que la RDC puisse se prévaloir d'une autorité centrale, légitime et outillée, qui soit en mesure de reconnaître et de promouvoir le pouvoir des autorités publiques des régions minières, pour que la gestion et la répartition des revenus de l'exploitation soit véritablement redirigée tout en prenant en compte la diversité des cultures régionales⁴³.

⁴¹ Règlement, Art. 452 (objectifs de l'élaboration du Plan de Gestion environnementale du projet).

⁴² Code, Art. 242.

⁴³ Il semble en effet que, dans certaines régions minières du Congo, il importe de prendre en compte le fait que les comités des mines, chargés de l'exploitation, relèvent encore de l'autorité du chef coutumier de la localité. La méconnaissance du rôle du pouvoir traditionnel ou coutumier dans la gestion foncière et du sous-sol, par l'État, les entreprises étrangères et les bailleurs, parce qu'il constitue une référence identitaire forte, peut facilement se convertir en source de conflits.

Concernant le rôle des entreprises dans le développement local, Louis T. Wells, professeur à la Harvard *Business School*, multiplie les recommandations, dont certaines selon ses dires, soulèvent la controverse. Il insiste pour que l'investisseur : «[achète] le plus possible les produits sur place (...); [qu'il développe] la formation des employés locaux car ils coûteront moins chers que les expatriés; [qu'il développe] une couche de gestionnaires locaux (...); [que] les sociétés oeuvrant dans des localités éloignées [fournissent] les services sociaux à leurs travailleurs et à la contrée; etc.»⁴⁴.

Ces remarques se révèlent d'autant plus intéressantes lorsqu'on étudie, par exemple, les conditions d'approvisionnement consenties aux titulaires des droits miniers. L'État s'engage, entre autres, à garantir aux investisseurs «La liberté d'importer des biens, des services ainsi que des fonds nécessaires aux activités, sous réserve de donner priorité aux entreprises congolaises pour tout contrat en relation avec le projet minier, à des conditions équivalentes en terme de quantité, qualité, prix et délais de livraison et de paiement»⁴⁵.

Ces mesures, même si elles constituent une tentative pour encourager l'approvisionnement local, accordent une marge de manœuvre relativement large aux investisseurs désireux de s'approvisionner en dehors du pays. En effet, on peut aisément imaginer que l'économie de la RDC est, en général, trop peu compétitive pour assurer aux entreprises des tarifs concurrentiels susceptibles de rivaliser avec l'offre des fournisseurs spécialisés présents sur les différents marchés internationaux.

4.1.1 *La création d'emplois*

Autre dimension de cette évolution vers une «législation incitative», la création d'emploi destinée aux Congolais ne constitue pas une obligation à laquelle doivent se soumettre les investisseurs. L'État garantit aux titulaires de droits miniers et de carrières la «liberté d'embauche», même si la clause précise : «sous réserve d'employer en priorité le personnel congolais à qualification égale des diplômés et d'expérience pour la réalisation des opérations minières (...)»⁴⁶. Par ailleurs, le code permet une exemption exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés «dans le but de contribuer à la rentabilité du projet minier»⁴⁷. Ces

⁴⁴ EMERY MUKENDI WAFWANA & Associés, *op. cit.*, p.40.

⁴⁵ Code, Chap. X.

⁴⁶ Code, Titre X.

⁴⁷ Code, Art. 260.

deux clauses semblent favorables à l'embauche d'une main-d'œuvre locale peu qualifiée alors que les postes de direction, qui nécessitent une main-d'œuvre diplômée dotée d'une expertise, pourront être attribués à des travailleurs «expatriés», faisant profiter par le fait même l'entreprise d'une déduction d'impôt à l'embauche sur les salaires les plus élevés.

D'après cette analyse, on comprendra que le code minier de la RDC ne permet que difficilement à l'État d'invoquer la création d'emploi de travailleurs locaux, surtout aux postes de direction ou encore le développement d'une industrie de transformation à plus haute valeur ajoutée pour justifier un traitement des minerais en sol national. Les clauses favorables au développement d'une économie nationale ne sont plus soumises à un type de droit «prescriptif», mais laissent progressivement place à un type de droit «non contraignant», basé sur des incitatifs économiques et juridiques destinés avant tout à attirer les investisseurs.

4.1.2 *La protection de l'environnement et les mesures sociales*

Dans le domaine de l'environnement, le nouveau code a intégré un chapitre consacré aux diverses mesures environnementales, préalable à la réalisation de toute activité minière, alors que la dimension environnementale était quasiment absente de l'ancien code. Ces mesures représentent un pas dans la recherche de garanties pour que l'activité minière participe davantage au développement durable de la RDC.

Le code impose désormais au titulaire du droit minier des obligations relatives à la protection de l'environnement. Ainsi, «toute opération d'exploitation doit faire l'objet d'une Étude d'impact environnemental du Projet et d'un Plan de gestion environnemental préalablement établis et approuvés»⁴⁸. Liés par ces nouvelles normes, les titulaires de permis deviennent ainsi responsables des dommages causés à l'environnement qui ne sont pas préalablement inscrits dans leur plan environnemental approuvé⁴⁹. Comment est envisagé le rôle de l'État dans la mise en place et le contrôle de ces normes environnementales ?

La loi minière de la RDC confère toute une série de nouvelles responsabilités au ministre des Mines. Il a la charge, à la fois d'assurer l'inspection et le contrôle des activités minières et des travaux de carrières, de

⁴⁸ Règlement, Art. 407.

⁴⁹ De la responsabilité environnementale du titulaire relative aux droits miniers et de carrières: «Le titulaire n'est responsable des dommages causés sur l'environnement par ses activités que dans la mesure où il n'a pas respecté les termes de son plan Environnemental approuvé y compris les modifications au cours du projet, ou a violé l'une des obligations environnementales prévues au présent titre». Règlement, Art. 405.

veiller à la protection de l'environnement et la lutte contre la fraude. Il est également chargé d'assurer les travaux d'inspection, en veillant à respecter l'obligation d'en informer le titulaire, pour s'assurer de ne causer «aucune forme de préjudice». Ces mesures, destinées à contrôler et minimiser les impacts de la production minière sur l'environnement, correspondent à une volonté des bailleurs, du gouvernement⁵⁰ et des entreprises de relever les standards environnementaux du secteur ; conscients que l'exploitation minière peut avoir des conséquences néfastes sur l'environnement et les populations : rejets toxiques, déforestation, accélération des prélèvements en eau, etc.

Le nouveau code s'aligne donc sur les nouveaux standards internationaux, en incorporant dans ses politiques sectorielles des mesures sociales et environnementales destinées à éviter la dégradation, voire à améliorer les conditions de vie des populations locales. A titre d'illustration, le Plan de gestion environnemental du projet précise qu'il doit être destiné à «améliorer le bien-être des populations locales en mettant en œuvre des programmes de développement économique et social et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation»⁵¹. Les jalons de la responsabilité sociale des partenaires du développement sont posés. Reste désormais à voir de quelle manière les entreprises minières se soumettront à ces nouveaux standards de développement, quelle instance aura la charge de définir les indicateurs et d'estimer dans quelle mesure les entreprises minières contribuent réellement à «l'amélioration du bien-être des populations locales». Dans le secteur minier congolais, le respect de la loi est un enjeu en soi, question qui se posera forcément aux futurs investisseurs. Le haut degré de désorganisation du secteur, l'absence de pouvoirs publics, la corruption et la militarisation des zones d'exploitation risquent de décourager bien des initiatives, voire de rendre impossible une réelle mise en œuvre de ces normes sociales et environnementales.

Et pourtant, la majorité des mesures de contrôle rattachées à ces nouvelles normes échoient au gouvernement, dont la charge est d'assurer l'organisation et le suivi des procédures légales. Le gouvernement de la RDC, et plus particulièrement le ministère des Mines, auront-ils véritablement les capacités humaines et financières pour mobiliser les ressources nécessaires afin d'effectuer le contrôle et les suivis des multiples mesures prévues par le code ? Cette question est

⁵⁰ Au courant de l'année 2003, la Banque mondiale, pour le compte du gouvernement de la RDC a financé une étude environnementale sur les impacts environnementaux des activités minières. Cette initiative a été mise sur pied à la demande de l'industrie minière mondiale qui était par ailleurs très réticente quant à assumer le passif environnemental des anciens opérateurs miniers. Pour plus d'informations, se reporter au document: SNC Lavalin international, *Étude sur la restauration des mines de cuivre et de cobalt, République Démocratique du Congo*, avril 2003.

⁵¹ Règlement, Art. 452.

d'autant plus urgente à poser que le pays subit actuellement de graves épisodes de perturbation qui rend plus que difficile le contrôle de certaines zones par le gouvernement central.

Le troisième Rapport spécial du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC décrit une situation qui laisse présager l'ampleur des obstacles à surmonter : «Le pouvoir de l'État est déficient ou inexistant dans de nombreuses parties du pays où l'autorité est exercée par les administrations parallèles qui ont été créées par les groupes armés, y compris d'anciens éléments belligérants du gouvernement de transition. (...) Les milices armées, qui cherchent à conserver leur contrôle illicite sur les ressources naturelles, continuent de s'opposer aux efforts visant à mettre en place des administrations légitimes»⁵².

Plusieurs questions se posent donc quant à la portée de ces nouvelles mesures environnementales : Dans quelles mesures les entreprises, soucieuses d'adhérer aux nouveaux standards sociaux et environnementaux, seront-elles réellement incitées à œuvrer dans ce domaine ? Quels seront les mécanismes qui permettront à l'État de veiller à ce que les entreprises respectent leur plan environnemental et agissent suivant un principe de précaution, principalement dans les zones minières les plus isolées ? Quels sont les recours possibles pour l'État afin de contraindre les entreprises à respecter ces multiples mesures environnementales et sociales, sans pour autant entrer dans des batailles juridiques qui pourraient nuire à l'image 'd'ouverture' que se donne actuellement le pays ?

Afin d'illustrer ce fossé qui sépare le code des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs de ce secteur, prenons comme exemple un article destiné à réguler la production industrielle et semi-industrielle : «En cas de mutation d'un droit minier d'exploitation, la responsabilité des dommages provenant de travaux antérieurs au transfert incombe solidairement à l'ancien et au nouveau titulaire»⁵³. Cet article du code est essentiel dans la mesure où il pose la question de l'héritage du passif environnemental et de la responsabilité des différents acteurs dans la réhabilitation des écosystèmes en RDC. Or la transcription des échanges tenus au

⁵² MONUC, *Troisième rapport spécial du secrétaire général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en RDC*, 16 août 2004, articles 12 et 13, p.3.

⁵³ Code, Art. 280. Dans le code, titre VII de l'amodiation et des mutations, chap. II: La mutation comprend les cessions (totale ou partielle). L'acte de cession doit contenir l'engagement du cessionnaire à assumer toutes les obligations du titulaire vis-à-vis de l'État découlant du droit minier ou de l'autorisation d'exploitation de Carrière Permanente concernée (Code, Art. 182) et les transmissions (contrat de fusion ou cause de décès).

séminaire de Kinshasa témoigne de l'inquiétude des investisseurs envers cet article qui les responsabilise face aux préjudices écologiques antérieurs⁵⁴.

On retrouve donc dans le code un souci de partage des risques environnementaux, sachant que certaines régions de la RDC sont une illustration tragique des dégâts que peut provoquer l'exploitation minière sur l'environnement et, par ricochet, sur les communautés locales et les travailleurs artisanaux qui les subissent⁵⁵. Or, face aux réticences émises par le secteur privé devant ces clauses engageant la responsabilité des nouveaux investisseurs pour les atteintes à l'environnement contractées dans le passé, le gouvernement risque de se trouver dans une position très difficile et qui va sûrement entraîner une certaine réticence pour leur mise en œuvre. Il semblerait donc que, dans le contexte actuel, nombre de ces dispositions aient peu de chances d'être véritablement appliquées. On peut alors se demander quelle institution aura la charge d'assurer les coûts de remise en état des écosystèmes ou encore, la maintenance des sites dangereux susceptibles à terme de présenter des risques pour l'environnement et les populations locales⁵⁶ ? Le nouveau code et le règlement minier ne permettent malheureusement pas d'en présager.

5. CONCLUSION

La première interrogation que nous soulevons concerne le contexte politique dans lequel a été initié le processus de réforme du secteur minier. L'étude de la nouvelle législation, élaborée et adoptée par un parlement de transition dans une période de grande instabilité sociale et politique, pose principalement la question de sa légitimité. D'autant plus que ce code a été conçu afin d'assurer la stabilité de l'environnement juridique pour les dix années à venir⁵⁷.

⁵⁴ EMERY MUKENDI WAFWANA & Associés, *op. cit.*

⁵⁵ Pour plus d'informations se reporter au résumé de Yves Comtois, directeur de projets, SNC-Lavalin Environnements Inc., Canada: "Impacts environnementaux des opérations minières et métallurgiques de cuivre et cobalt en RDC", présentation faite dans le cadre du Colloque international GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE (GRAMA): "L'exploitation des ressources naturelles en situation de conflits. Responsabilités internationales et perspectives de solutions en République démocratique du Congo", Colloque international organisé en collaboration avec la Table de concertation sur les droits humains au Congo/Kinshasa, UQAM, Montréal, 2 avril 2004 [en ligne] <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

⁵⁶ Nous renvoyons au cas de la Mine de Shinkolobwe (Katanga), d'où sont sorties les 1 500 tonnes d'uranium qui ont permis de fabriquer les bombes atomiques lancées sur Hiroshima et Nagasaki. Officiellement, la mine est fermée depuis le début des années 1960. Pourtant, jusqu'à l'éboulement de juillet 2004, environ 15 000 mineurs dits «informels», dont une majorité de femmes et d'enfants, travaillaient encore à l'extraction d'un mélange hétérogène de cuivre et de cobalt, ainsi qu'à la récupération d'uranium. Les Nations Unies ont publié un rapport en février 2005 exigeant la fermeture immédiate de la mine.

Par ailleurs, étant donnée la grande complexité des enjeux relatifs à l'exploitation des ressources dans cette région, il semble assez logique de s'interroger sur les motivations qui ont amené l'État congolais à libéraliser avec une telle ardeur son régime minier. Pourquoi, par exemple, avoir donné la priorité à l'amélioration des conditions d'investissement plutôt qu'à la stabilisation politique, économique et sociale des régions minières ? Sachant que bon nombre des investissements miniers se font actuellement en dehors de tout cadre légal, on peut se demander si un nouveau code libéralisé est un outil pertinent pour assainir le secteur, dans un contexte où plusieurs régions instables souffrent de la faiblesse, voire de l'absence des institutions représentatives de l'État. Dans un tel contexte, il est permis de se demander si l'atteinte des standards de la «compétitivité internationale» sont, de manière réaliste, conciliables avec ceux de «réduction de la pauvreté».

Plus fondamentalement, comme il a été démontré en faisant référence aux documents de la Banque mondiale et du gouvernement, l'intervention des IFI est étroitement liée aux origines et à la mise en œuvre du processus de réforme du secteur minier congolais. A cet égard, il semble que certaines orientations données au code et au règlement aient été élaborées afin de correspondre aux standards jugés «prioritaires» par les bailleurs de fonds. Ceci pose trois ordres de questions. Le premier concerne l'adaptation de la législation aux conditions spécifiques du pays. Le second concerne l'appropriation de ces nouvelles normes, notamment dans un contexte de division politique où le pouvoir central s'oppose aux régions qui possèdent les ressources minières, ce qui hypothèque, d'une part, le pouvoir de contrôle du gouvernement et, d'autre part, la participation des pôles miniers dans la définition même des nouvelles normes du secteur. Ceci nous amène à un troisième ordre de questions qui concerne le processus de redistribution des redevances minières sur une base décentralisée, sans assurance d'un contrôle de l'État central pour minimiser de possibles dérives.

Surdéterminé par son histoire, qui s'enlise dans des logiques de «corruption», et soumis à de fréquents épisodes de conflit et en sachant également que les différents niveaux de responsabilité politique ne sont pas encore consolidés, que le contrôle des ressources se retrouve encore fréquemment entre les mains de réseaux parfois mafieux et en lien avec des opérateurs économiques mondiaux douteux, le processus de décentralisation en RDC devra être suivi de près par ses initiateurs. En effet, même si le processus de décentralisation porte en lui un grand potentiel de développement, encore faut-il que les différents acteurs

⁵⁷ Ceci dit, il n'est pas exclu d'envisager la modification de la législation minière actuelle par le Parlement. Code, Titre X, Chap. III, Art. 276, *De la garantie de stabilité* : «L'État garantit que les dispositions du présent Code ne peuvent être modifiées que si, et seulement si, le présent Code fait lui-même l'objet d'une modification législative adoptée par le Parlement».

du secteur se donnent les moyens d'éviter que ne se répètent, au niveau local, les logiques perverses attribuées aux cultures plus centralisatrices.

5.1.1 Retombées sociales et environnementales

Concernant les dimensions environnementales, plusieurs analystes et témoins brossent le portrait d'un héritage problématique qui donne souvent lieu à des situations dramatiques. Dans un tel contexte, parler de responsabilité partagée soulève des questions sans réponse, sachant que les nouveaux investisseurs émettent de sérieuses réserves par rapport à cette clause et qu'en l'absence de soutien extérieur, l'État n'est actuellement pas en mesure de supporter le passif environnemental des exploitations antérieures.

Enfin, nous soulignons l'abandon des clauses contraignantes, responsabilisant les entreprises face aux objectifs de développement social des communautés concernées par les projets. Dans l'actuel contexte de libéralisation, le gouvernement pourra-t-il trouver de nouveaux incitatifs afin de s'assurer que les entreprises s'engageront, en collaboration avec l'État et les institutions locales, à poursuivre les objectifs nationaux de la stratégie de «réduction de la pauvreté»?

En d'autres termes, il semblerait que la réforme du secteur minier, bien que présentée comme relevant de la bonne gestion technique et administrative, s'insère dans un contexte de transition difficile pour sa mise en œuvre et interroge à la fois la volonté de certains réseaux d'élites politiques et économiques et la capacité des institutions politiques de la RDC à faire appliquer cette réforme.

Étant donné la fragilité des processus politiques actuels⁵⁸, principalement dans un contexte de transition, vues la nature, l'ampleur et la rapidité de la refonte du secteur minier, on ne peut que s'interroger sur la responsabilité politique que les bailleurs de fonds vont assumer en cas de non-application de ces réformes, dont ils sont en grande partie les initiateurs⁵⁹. Il semblerait que l'engagement des organisations internationales, non seulement dans le processus de réforme, mais également dans le renforcement des capacités nationales visant à mettre en œuvre la législation et son suivi, pourrait constituer ainsi une garantie supplémentaire accordée au gouvernement et aux populations locales.

⁵⁸ Le 11 juin 2004, le gouvernement de Kinshasa subit une tentative de coup d'État, démontrant la division qui continue à régner dans le pays et au sein même du gouvernement de transition. ONU, *Bureau pour la coordination des affaires humanitaires* [en ligne] <http://www.irinnews.org/>.

⁵⁹ Vont-ils, par exemple, assumer au cours de la mise en application, le suivi et éventuellement la mise en avant de mesures de redressement en cas de non-application de ces réformes, alors que le gouvernement ne dispose pas des structures administratives pour assurer leur respect et leur mise en œuvre ?

5.1.2 *Reprise des investissements et responsabilité des institutions financières internationales*

Il est indéniable que ces dernières années correspondent à une forte reprise de l'économie formelle qui, selon les estimations du gouvernement, atteint un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de 6,6 % en 2004, le plus élevé depuis le début des années 1970⁶⁰. Quant aux chiffres avancés par le dernier rapport de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), ils témoignent d'une reprise significative des investissements directs étrangers dans le pays. Ces investissements, qui accusaient un déficit de six millions pour la période 1992-1997, augmentent jusqu'à atteindre 117 millions en 2002 et 158 millions en 2003⁶¹. Toujours selon cette étude, il est possible de déduire qu'à partir de 2003, les investissements directs étrangers dans le secteur minier constituent plus d'un quart de l'apport des entrées d'investissements du pays⁶². Les résultats disponibles démontrent également qu'en 2003, après plus de cinq années de résultats négatifs, l'industrie minière aurait contribué pour presque la moitié du PIB, avec des records de production atteignant 24 % de hausse en termes réels, principalement dus à une augmentation significative des exportations de diamants, soit environ 900 millions de dollars US en 2003⁶³. Ainsi, malgré d'importants problèmes qui persistent relativement à l'implantation de la nouvelle réglementation⁶⁴, il semblerait donc que le code et le règlement aient déjà contribué à la relance du secteur, principalement en ce qui concerne la participation du secteur privé dans cette industrie. Par ailleurs, de nombreuses entreprises multinationales, malgré un bilan global pour les dernières années assez mitigé, envisagent la reprise de leurs activités, voire une nouvelle implantation en RDC. Preuve en est le nombre important de projets pour l'ouverture de nouvelles mines dans la province du Katanga qui sont sur le point d'aboutir, au même titre que les projets d'exploitation de l'or dans le Sud-Kivu et les provinces Orientales. Ce panorama

⁶⁰ Economist Intelligence Unit, *Country report, Democratic Republic of Congo*, London, United Kingdom, March 2005.

⁶¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*, New York et Genève, UNCTAD, 2004 ; voir : Annex table B.1.

⁶² *Ibid.*, voir (note 63) Annex table B.5.

⁶³ Economist Intelligence Unit, *Country report, Democratic Republic of Congo*, London, United Kingdom, 2002 et 2004.

⁶⁴ Se référer, par exemple, au scandale (2004) du contrat monopolistique d'analyse des métaux d'exportation dans la province du Katanga accordé par le ministre des Mines à une entreprise britannique, Alex Stewart International Corporation (ASIC). Ce contrat est considéré comme illégal en vertu de la nouvelle législation. Il provoquera d'ailleurs la démission du ministre des Mines, M. Eugène Diomi Ndongala. Voir Economist Intelligence Unit, 2005, *op. cit.*, p.29.

positif, en termes macroéconomiques, amène les IFI à anticiper des taux de croissance record pour le secteur minier au cours des trois prochaines années⁶⁵. Il nous semble cependant impératif de relativiser ces données dans la mesure où, encore aujourd'hui, une part importante de la production congolaise est sommairement comptabilisée, spécialement dans les régions du Kivu, le Maniema et en Ituri, alimentant, en majeure partie, des réseaux rwandais et ougandais. De plus, il serait pertinent d'analyser la qualité des investissements, principalement dans le secteur diamantaire, dans la mesure où le labeur des mineurs artisanaux semble encore largement instrumentalisé par des investisseurs qui s'enrichissent à leurs dépenses, en s'assurant le contrôle de réseaux miniers internationaux. Cette logique ne fait qu'entériner une industrie à deux vitesses qui laisse sans recours, et dans une précarité entretenue, la catégorie des petits creuseurs artisanaux.

A cet égard, si la reprise des différents secteurs de l'industrie minière en RDC est considérée comme l'une des voies à privilégier pour la relance de la croissance économique du pays, notre étude révèle certaines limites d'importance. Rappelons-nous que, même si les données des IFI font état d'une reprise du secteur minier à partir de 2002/2003⁶⁶, les donateurs continueront, au cours des prochaines années, à fournir environ 58 % des revenus du pays⁶⁷, plongeant ainsi la RDC dans une situation de grande dépendance financière. A cela s'ajoute le constat de l'Economist Intelligence Unit, qui prévoit un nouveau risque de déficit pour l'État congolais, puisque que les entreprises minières étrangères font état de profits de plus en plus élevés et systématiquement rapatriés à l'étranger⁶⁸.

Enfin, dans un autre ordre d'idée, si l'arrivée massive des investissements étrangers peut s'avérer profitable au niveau de la croissance macroéconomique du pays, sur le terrain, la situation demeure précaire et ce secteur continue d'alimenter nombre de conflits régionaux d'intensité diverse. En effet, les groupes armés continuent de contrôler une grande partie de l'exploitation minière qui se déploie en dehors de toute forme de contrôle réglementaire. A ce propos, la problématique des conditions d'exploitation des ressources naturelles demeure une clef de voûte pour comprendre la géopolitique des conflits régionaux. C'est pourquoi, il nous semble impératif que la problématique minière soit mise au centre de l'agenda de toutes les conférences entourant le processus de paix et la transition politique et économique en RDC et dans la région des Grands Lacs.

⁶⁵ *Ibid.*, pp 29-30.

⁶⁶ World Bank, *African Development Indicators 2004*, Washington D.C., World Bank, 2004, p.81 ; World Bank, *Global Development Finance. Harnessing Cyclical Gains for Development*, Summary and Country Tables, Washington D.C., World Bank, 2004, p.148.

⁶⁷ Economist Intelligence Unit, 2005, *op. cit.*, p.27.

⁶⁸ *Ibid.*, p.11.

Reste à espérer que les IFI et les gouvernements s'engageront sur le long terme dans ce processus, pour reconnaître l'importance de renforcer le pouvoir de l'État afin de s'assurer que les réformes économiques et juridiques entreprises au niveau sectoriel s'accompagneront de mesures de contrôle systématiques destinées à garantir l'application des normes sociales et environnementales. Il ressort de notre étude que le type d'implication que privilégieront les IFI dans le suivi des réformes sera déterminant pour assurer à la RDC un développement du secteur minier qui soit mis au service d'une réelle amélioration de la qualité de vie des populations.

Il nous faut souligner, en terminant, le foisonnement d'idées qui circulent au sein de la société congolaise et qui appellent les autorités en place à se positionner sur un terrain de réflexion sociale et politique. Émerge par exemple l'idée d'un moratoire sur les nouvelles concessions minières, jusqu'à l'élection du prochain gouvernement. Cette mesure viserait à ralentir l'expansion du secteur minier pour permettre au futur gouvernement de reprendre le contrôle de ce secteur, caractérisé par un développement exponentiel et anarchique. Autre initiative envisagée, la création d'un observatoire permanent des ressources naturelles pour la RDC et la région des Grands Lacs. Ces avenues représentent des moyens concrets susceptibles de participer à une meilleure connaissance des enjeux et à un meilleur encadrement des activités minières, ce qui permettrait sûrement de réduire les inégalités d'accès aux bénéfices directs et indirects liés à ce secteur.

Même si la relance des investissements étrangers peut potentiellement être le moteur d'une forme de reprise économique, il serait surprenant que le gouvernement et les IFI naturalisent ce lien au point d'ignorer que le secteur minier congolais est une industrie à deux vitesses qui ne bénéficie en réalité que très peu à sa population. A ce titre, il semble primordial qu'un État, avec un tel potentiel minier, puisse disposer de la marge de manœuvre nécessaire qui lui permette de s'assurer que les différents acteurs du secteur et le gouvernement national s'engagent, de concert, à ce que les travailleurs et les communautés concernées puissent profiter réellement des fruits de l'exploitation des ressources disponibles sur leur territoire.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Banque mondiale, *Résumé du rapport sur le développement dans le Monde. Un développement durable dans un monde dynamique, Améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie*, Washington D.C., 2003.

“DRC Rebels Offers Concessions”, *African Business*, Issue 281, November 2002.

CAMPBELL, B., CRÉPEAU, F. et LAMARCHE, L. (dir.), “Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l’État: quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale”, dans *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l’État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, Montréal, Centre d’études sur le droit international et la mondialisation, Université du Québec à Montréal (UQAM), 2000.

EL-KHESHEN, K., “Revue de l’investissement étranger direct en Afrique: quelques réflexions sur les facteurs déterminants et moteurs”, communication du directeur adjoint, Afreximbank, Banque africaine d’import-export, *Séminaire de l’Association des Banques sur la gouvernance des entreprises et les standards financiers internationaux*, Abidjan, 21-22 février 2002.

KEATLEY, M., “Africa’s Gold Potential”, Policy Division, International Finance Corporation, présenté au *World Gold Conference*, Londres, 22 juin 1992.

MANGUNGU EKOBOMBE, J., *Congo ex-Zaïre: conquérir «la terre promise?» De l’indépendance à la liberté*, Paris, Multiformats, 2000.

RDC, Cabinet du Président de la République, “Décret numéro 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier, 44^{ème} année”, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, n° spécial, 1^{er} avril 2003.

VAN DER VEEN, P., “The World Bank Experience, Lessons From 10 Years of Mining Sector Reform: The Road Travelled”, *Mining Taxation Workshop*, Washington D.C., World Bank, Mining Department, 4-5 avril 2000.

World Bank, *The World Bank’s Environmental and Social Safeguard Policies, Operational Policy/Bank Procedures*, Washington D.C., January 1999.