

Fondements de l'harmonisation des politiques minières entre la rdc et de la zambie

Par Georges BOKONDU MUKULI¹

Résumé

Cet article examine les fondements de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie. Cet article relève le fait que les deux pays sont voisins, mais également tous deux se retrouvent à cheval du Copper belt qui possède un minerai stratégique convoité par la révolution industrielle et technologique. L'article relève qu'il existe des instruments juridiques sur lesquels doit se fonder l'harmonisation des politiques minières de ces deux pays. Ainsi, il est question d'identifier les voies et moyens possibles pour harmoniser les législations minières de ces deux Etats, mais également de répondre à la question de savoir comment les pays qui disposent des frontières communes et exploitent un même type de minerai peuvent-ils échanger leurs expériences de gouvernance afin que chacun bénéficie de l'expérience de l'autre.

Abstract

This article examines the basis for harmonization of mining policies between the DRC and Zambia. The paper notes that the two countries are not only neighbors, but also both straddle the copper belt, which to date is a strategic mineral coveted by the industrial and technological revolution. The article notes that there are legal instruments on which the harmonization of the mining policies of these two countries must be based. Thus, it is a question of answering the concern about the possible ways and means to harmonize the mining legislations of these two States, but also, how the countries which have common borders and exploit the same type of minerals can exchange their experiences of governance so that each one benefits from the experience of the other.

Introduction

La RDC et la Zambie sont deux Etats voisins, tous membres de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (connu sous acronyme anglais SADC). Elles sont principalement ensemble dans la ceinture cuprifère de *Copper belt*, et sont respectivement premier et deuxième producteur africain de cuivre et sixième et septième producteurs mondiaux du même minerai. Disposant tous les deux Etats de potentialités énormes en

1 Georges BOKONDU MUKULI est Doctorant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, Avocat au Barreau de Kinshasa-Gombe et Chargé des Programmes au *Southern Africa Resource Watch* (SARW). E-mail : georgesm@sarwatch.org.

minerais de cuivre et se retrouvant respectivement dans la même organisation régionale (SADC), il y a probablement possibilité pour les deux pays d'échanger leurs expériences respectives et envisager éventuellement l'harmonisation leurs politiques minières.

En décembre 2018, *Southern Africa Resource Watch* (SARW) avait regroupé les experts de deux pays afin de partager leurs expériences sur l'évolution du secteur minier au cours des dernières années depuis la privatisation de ce secteur après les années 2000 et sur la manière dont chaque Etat tire les bénéfices de la hausse des prix du cuivre sur le marché international². Les défis et les opportunités de la gouvernance minière dans les deux pays étaient également inscrits à l'agenda de cette rencontre.

Le Copper belt, un terme utilisé pour faire référence à la zone géologique est renommé pour ses importants gisements de cuivre et le développement minier qui y est associé. Cette petite languette de terre – qui s'étend sur quelque 450 km en longueur et quelque 260 km en largeur – ainsi que les différentes compagnies minières qui s'y sont installées au fil des années, forment, depuis déjà plus d'un siècle, l'épicentre économique de deux pays qui les hébergent : la République de Zambie et la République démocratique du Congo. L'importance géopolitique de l'industrie minière, pour ces derniers, ainsi que les mouvements significatifs de population auxquels elle a donné lieu dans les premières décennies du XXe siècle ont fait l'objet de nombreuses études. Pourtant, peu d'attention a été accordée à la mesure dans laquelle ces industries se sont mutuellement influencées et ont contribué à nouer le destin politique et économique de leurs deux hôtes³.

L'objectif principal de cet article est de démontrer que les avantages que les Etats peuvent tirer en harmonisant leurs politiques minières lorsqu'ils possèdent les mêmes ressources naturelles dans leur sol et sous-sol. Ces avantages accroissent proportionnellement avec des particularités lorsque ces ressources se situent sur des frontières communes. Les avantages de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie peuvent être perçus à travers le mouvement significatif des populations, l'accroissement des échanges commerciaux et le développement des activités industrielles relatives au minerai du cuivre. Cet article est subdivisé en deux parties, à savoir, les fondements factuels de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie (A) et les fondements juridiques de l'harmonisation des politiques minières entre les deux pays (B).

A. Fondements factuels de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie

Les fondements factuels militant en faveur de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie sont d'ordres géographique et économique. Du point de vue géographique, il s'agit de la frontière commune entre les deux pays et dont le sous-sol

2 SARW, Note conceptuelle des travaux de la Table ronde organisée à Lusaka du 17 au 18 décembre 2018.

3 Enid GUENE, « Le Katanga et la Zambie : une tradition de transnationalisme négligée », in *les conjonctures congolaises*, Paris, 2014, p.113.

regorge des ressources minières. Le facteur économique tient au contexte d'exploitation minière dans ces deux Etats ainsi que de la dépendance de la RDC vis-à-vis de la Zambie en rapport avec l'exportation de ses minerais.

I. Frontière Congolo-zambienne

Le cas de la RDC et de la Zambie qui fait l'objet de la présente étude a retenu notre attention du fait des similitudes qui existent entre les deux pays qui possèdent une frontière de 2140 Km, deuxième plus longue frontière que la RDC possède avec ses voisins après celle avec l'Angola, longue de 2469 Km.

La frontière entre la RDC et la Zambie comprend notamment la botte du Katanga. Kasumbalesa est l'un des principaux passages de la frontière (route et chemin de fer), entre les deux pays, sur la route reliant Lubumbashi en RDC à Kitwe et Ndola en Zambie. Au Sud, il se démarque de la Zambie par la ligne de partage des eaux des bassins versant des fleuves Congo et Zambèze.

Dans le cas particulier de la frontière entre la Zambie et l'ex-province du Katanga, sa délimitation, pour le moins étrange et incommode, fut entièrement déterminée par la présence des substances minérales dans la région. C'est pour cette raison fondamentale qu'elle fut l'objet d'âpres tractations entre le roi Léopold II et la Couronne britannique. La rudesse de ces tractations est illustrée par le fait que les négociations portant sur la délimitation de la frontière entre le Congo belge et la Rhodésie du Nord s'étaient étendues sur trois décennies et avaient donné lieu à la nomination de deux commissions internationales (1911–1914 et 1927–1933). Celles-ci entreprirent l'une des démarcations frontalières les plus rigoureuses de l'Afrique coloniale, et peut-être même du monde, à l'époque. Malgré quelques tentatives de remanipulation, la frontière katango-zambienne n'a, en réalité, pas changé depuis 1927.

La délimitation de cette frontière n'a pas seulement eu pour effet de départager un « magot » minéral entre deux puissances étrangères, mais également de diviser une région caractérisée par un degré relativement élevé d'interconnexion⁴. Ceci est illustré par le feuillet *First Quantum Minerals*.

Vers les années 2000, un important gisement de cuivre était découvert par la société canadienne *First Quantum Minerals* (FQM) dans la cité de Sakania, près de la frontière avec la Zambie, dans l'ex-province du Katanga. L'approche de l'exploitation de ce gisement cuprifère avait suscité la convoitise de la Zambie qui avait allégué que ledit gisement se trouverait sur son territoire. Alerté par la FQM, la RDC avait demandé et obtenu de la Zambie qu'une commission mixte d'experts soit constituée pour tirer la situation au clair. Heureusement pour la RDC, cette frontière commune était une frontière abornée. Une borne frontière, la BP 19, y était implantée. Après vérification sur le terrain, les experts de deux pays dépêchés sur le terrain sont arrivés à la conclusion que le gisement de cuivre

4 *Enid Guéné*, note 3, p.115.

convoité était à 800 m de la frontière dans le territoire de la RDC d'une part et d'autre part, l'épanchement du gisement était dirigé vers le territoire à l'intérieur de la RDC. D'où, le gisement appartenait entièrement à la RDC.

A la suite de la conclusion de la Commission des experts, le risque d'un conflit frontalier avait été de justesse évitée par les deux Etats et la FQM avait continué à répondre de ses obligations d'exploitant minier vis-à-vis de l'Etat congolais. Toutefois, la compagnie avait mis au point des mécanismes qui permettaient aux deux Etats de tirer profit car les minerais exploités au Congo étaient traités en Zambie jusqu'à ce que la RDC exigeât à FQM de construire son usine de traitement sur le territoire congolais.

C'est dans cette optique que nous avons affirmé avec Docteur Claude Kabemba que la gestion des ressources minières et pétrolières devient complexe lorsque les ressources sont situées dans des zones frontalières où chaque Etat limitrophe se réclame propriétaire et cherche à les contrôler et les exploiter sans se soucier de son voisin⁵. Ce qui constitue une source potentiel des conflits interétatique. Heureusement, qu'il n'exister pas à ce jour un conflit entre la RDC et la Zambie sur une quelconque mine transfrontalière.

II. Contexte de l'exploitation minière entre la RDC et la Zambie

La RDC et la Zambie sont les chefs de file de la production du cuivre en Afrique, et l'exploitent autour de leur frontière commune dans la région de Copperbelt (ceinture de cuivre). L'industrie du cuivre dans les deux pays a suivi une trajectoire similaire, car lancée par les puissances coloniales: la Belgique pour la RDC (Congo-Belge) et la Grande-Bretagne pour la Zambie (Rhodésie du Nord). En 2017, la RDC a produit 1. 092. 000 de tonnes de cuivre⁶ et la Zambie en a produit près de 800. 000 tonnes au cours de la même année, faisant d'elle 7^e producteur mondial, venant juste après la RDC qui en est le 6^e producteur mondial. Le Chili continue à se maintenir au premier rang mondial avec plus de 5 millions de tonnes de cuivre annuellement.

Le développement rapide de l'industrie minière en Zambie comme en RDC a suscité l'attention ces dernières années de plusieurs observateurs et acteurs. Loin de se développer séparément, les diverses compagnies minières apparues sur le Copperbelt, à l'aube de l'ère coloniale, ont en réalité, été définies par leur interdépendance économique. Tout d'abord, parce que les Belges manquaient de fonds, du personnel et du capital. En réalité, les débuts du développement de l'industrie minière au Congo sont dus à l'Afrique anglophone et à une compagnie britannique de prospection minière. De plus, jusque dans les années 1930 (et de nouveau à partir des années 1980), le Katanga était entièrement dépendant de l'Afrique australe pour l'exportation de ses minerais, la seule voie d'exportation disponible étant la voie ferrée britannique reliant l'Afrique centrale à l'Afrique du Sud et à la côte

5 *George Bokonde et Kabemba*, La traversée des frontières : conflits des ressources naturelles transfrontalières entre la RDC et ses voisins : Angola et Ouganda, SARW, Kinshasa 2015, p13.

6 Rapport annuel de la Chambre des Mines de la RDC 2017.

mozambicaine. Enfin, le Katanga dépendait également de l’Afrique anglophone pour sa main-d’œuvre⁷.

Un autre élément du contexte économique qui milite pour l’harmonisation des politiques minières est que les deux pays ont privatisé leur secteur minier sous la pression de la Banque mondiale. Cette pression était justifiée par la chute brutale du prix du cuivre et de l’abandon croissant d’anciens débouchés miniers, de troubles politiques (particulièrement en RDC) et d’une opinion internationale défavorable. Ils ont tous deux lancé le processus de privatisation au milieu des années 2000. Après des années de déclin, la production de cuivre dans les deux pays n’a augmenté de manière significative qu’avec le boom minier qui a débuté après 2002. L’augmentation des prix internationaux des produits de base, soutenue par les changements juridiques et politiques en RDC (nouveau Code minier en 2002 et premières élections « démocratiques » en 2006) et un régime fiscal favorable en Zambie, a suscité le désir de restaurer les activités existantes ainsi que d’explorer et de développer de nouvelles mines dans les deux pays.

L’arrivée des investisseurs privés ou des multinationales est remarquable dans les deux pays dès les années 2005, notamment le suisse Glencore qui exploite la mine de Kamoto en RDC et la mine de Mopani en Zambie. Dans un rapport publié en avril 2012 par deux organisations suisses, *Pain pour le Prochain et Action Carême Suisse*, rapport intitulé « Zambie et RDC. Congo, A qui profite les mines » ???, il est écrit qu’en Zambie et en RDC, pays au sous-sol très riche, le cuivre est notamment exploité par le suisse Glencore, plus grande société de négoce de matières premières au monde. Celle-ci ne laisse à ces deux Etats que des miettes de profit ainsi qu’une importante pollution de l’air et des sous-sols.

Par ailleurs, le canadien Firs Quantum Mineral exploitait des mines dans les deux pays, la mine de Frontier en RDC à Sakania et deux mines en Zambie, Sentinel à Kalumbila et Kansanchi à Solwezi. Les trois projets miniers étaient très proches au-delà de frontière entre les deux pays.

Dans les deux pays, on note la présence remarquable des compagnies chinoises avec des investissements très importants et parfois des régimes juridiques différents. Ce qui intéresse cette analyse est la manière dont les deux pays travaillent avec ces investisseurs, conformément à leur législation respective et autres pratiques respectives. Est-ce ces opérateurs se comportent-ils de la même manière dans les deux pays? Le fait que certaines compagnies ont des sociétés de deux côtés de la frontière donne d’autant plus d’importance à la fluidité des échanges entre les deux pays. C’est notamment le cas de Glencore, qui possède les mines de Nkama et Mufulira (en partenariat avec la compagnie canadienne First Quantum Minerals Ltd) en Zambie ainsi qu’une partie de la mine de Kamoto, à travers sa joint-venture Katanga Mining Ltd au Congo⁸.

7 Enid Guéné, note 3, p.119.

8 Enid Guéné, Note 3, p.124.

La région de la Copperbelt a une teneur en cuivre supérieure à celle du Chili, de la Mongolie, du Pérou, de la Chine et de l'Australie, selon certaines analyses. Les deux pays sont ainsi devenus des « points forts » internationaux pour leurs activités internationales d'investissement et d'exploitation minière.

D'un côté, la Gécamines, acteur industriel détenu à 100 % par l'État. De l'autre, le ZCCM-IH, gestionnaire d'actifs coté en Bourse. Détenteurs des gisements cuprifères parmi les plus riches du monde, la RDC et la Zambie détiennent chacune un groupe minier chargé de développer leur secteur extractif. Côté congolais, la Gécamines veille sur les intérêts de l'État dans « l'or rouge » du Katanga. Tandis qu'à Lusaka la Zambia Consolidated Copper Mines-Investment Holding (ZCCM-IH) s'assure de la rentrée des devises liées au sous-sol.

La Gécamines a été transformée en société commerciale comme toute autre société relevant du secteur privé. Exclusivement tournée vers le secteur minier et fort d'environ 10 000 salariés, la Gécamines se veut d'abord et avant tout un opérateur extractif et industriel. Son capital est intégralement détenu par l'État, même si le groupe est passé du statut de société publique à celui d'entreprise commerciale de droit privé. Actionnaire minoritaire (en général entre 20 et 30 %) de la plupart des grands projets menés par des multinationales, la Gécamines mène aussi ses propres chantiers d'exploration, de production et de transformation.

Son plan de relance, engagé en 2013, vise à moderniser ses équipements et à nouer des accords de commercialisation. Pour ce faire, le Président du Conseil d'Administration de cette société (Albert Yuma Mulimbi) a multiplié les contacts ces dernières années, notamment en Chine et en Europe. Pius Kasolo voit, quant à lui, le ZCCM-IH, détenu à 86 % par l'État, comme un gestionnaire d'actifs. Coté à la Bourse de Lusaka et sur Euronext, le groupe zambien est actionnaire minoritaire de tous les grands projets miniers du pays, avec des parts de 10 % à 35 %.

En RDC, la situation financière de la Gécamines avec des accusations de tout bord sur la gestion de ses actifs miniers bradés l'empêche de nouer des accords avec des groupes internationaux pour moderniser ses équipements, doper sa production de cathodes et commercialiser son cuivre. Sans argent frais, l'obsolescence de son outil industriel nuit au développement de la compagnie. Les deux sociétés sont toutefois confrontées aux mêmes tensions dans leurs partenariats internationaux, avec une multiplication des conflits autour de tentatives de revente de participations de la part des multinationales ou bien des désaccords sur la baisse de la production⁹.

African Resources Watch (AFREWATCH), une organisation non gouvernementale de défense et de promotion des droits humains spécialisée dans l'observation de l'exploitation des ressources naturelles en Afrique, n'avait pas caché ses inquiétudes à l'annonce de Glencore d'une éventuelle suspension de la production pour 18 mois à KCC en RDC et à Mopani en Zambie, pour des raisons liées aux coûts opérationnels et à la restructuration

9 *Christophe Le Bec*, RD Congo et Zambie, deux gestions opposées du secteur minier, le 21 juin 2016.

interne. Une telle suspension priverait ces deux pays de centaines de millions de dollars et supprimerait des milliers d'emplois créés par ces deux entreprises¹⁰. Source ???

En effet, à travers ses deux filiales en RDC et en Zambie, Glencore produit environ 259.000 tonnes de cuivre, pour un investissement de près de 5 milliards USD dont 2,8 milliards USD à KCC en RDC et 2 milliards USD à Mopani en Zambie. KCC a créé 10.000 emplois dont environ 4.500 emplois directs et 5.500 emplois indirects; Mopani emploie pour sa part 20.000 travailleurs, dont 9.000 directs et 11.000 indirects, nationaux et expatriés compris. Au titre de paiements à l'Etat pour la seule année de 2013, elles ont versé 298.720.473 USD à la RDC et 106.485.974 USD à la Zambie.

Les rapports ITIE de ces deux pays révèlent qu'au cours de 9 dernières années, les entreprises minières en exploitation, à l'instar de KCC et Mopani, ne paient presque pas encore l'Impôt sur le Bénéfice et Profit (IBP), comme la plupart sont soit à l'étape d'investissement, soit celle de remboursement de coûts d'investissement¹¹.

B. Fondements juridiques de l'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie

L'harmonisation des politiques minières entre la RDC et la Zambie trouvent des solides fondements dans les instruments juridiques des organisations internationales auxquelles ces deux Etats font partie et à leurs propres législations.

I. Instruments juridiques de la SADC

La RDC et la Zambie sont membres de la SADC et de l'Union africaine. Ces deux organisations internationales disposent des instruments juridiques qui peuvent servir de fondements à l'harmonisation des politiques minières entre les deux Etats.

La Zambie et la RDC devraient normalement échanger des expériences sur la manière de protéger leurs intérêts en prenant une position commune dans les négociations avec les multinationales qui ont, ou souhaitent avoir, des activités dans ces deux pays. C'est ici qu'il est important de signaler le rôle de la SADC en rapport avec les potentialités en ressources naturelles que les Etats membres possèdent par rapport au reste de l'Afrique. Il faut noter qu'en plus de la RDC et la Zambie, d'autres pays de la SADC possèdent des ressources naturelles semblables. C'est le cas du diamant qui est exploité en Afrique du Sud, au Botswana, en Namibie et au Zimbabwe. Ces quatre pays sont voisins et peuvent mutualiser leurs efforts pour tirer les forces et opportunités de chacun afin de tirer le maximum des profits de l'exploitation de ce minerai. Par conséquent, en raison d'une harmonisation

10 Communiqué e presse n002/AFREWATCH/2015 sur la suspension de production minière à KCC en RDC et à MOPANI en Zambie par Glencore : une stratégie de priver les Etats des ressources dont ils ont besoin.

11 Idem

efficace des politiques minières, la SADC pourrait potentiellement devenir un producteur régional à bénéficier du développement d'une chaîne de valeur du diamant, du cuivre, etc.

L'exemple de deux minerais ci-après peut aussi pousser les Etats à harmoniser la gestion de leurs exploitations, en dehors des liens des frontières. Il s'agit notamment du diamant (01), qui est exploité en Angola, Botswana, RSA, Namibie et RDC; du Platineum (02), exploité en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Ces deux minerais peuvent aussi être pris comme des modèles pouvant amener les pays producteurs à harmoniser leurs politiques de gestion minière afin de corriger les faiblesses de gouvernance des uns et profiter des forces des autres. Cela nécessite-il des législations communes ou des accords de coopérations ou encore le regard sur la Vision minière de l'Afrique.

Le rapprochement de deux pays peut-il favoriser la mutualisation des politiques publiques? Le cas de la RDC et de la Zambie peut être pris comme un modèle où les Gouvernements respectifs de deux pays peuvent analyser les possibilités d'une coopération bilatérale dans la manière de conduire leur politique minière surtout que l'un pourrait profiter de l'expérience de l'autre. En outre, lorsque les Etats voisins peuvent par la nature posséder des ressources transfrontalières communes, certaines opinions¹², recommandent la mutualisation des efforts pour promouvoir une exploitation commune des ressources qui sont dans les limites des frontières communes.

II. Cadres juridiques nationaux du secteur minier de deux pays

La RDC et la Zambie se sont dotées vers les années 2000 de Code minier dit de troisième génération. Celui de la RDC, soit le Code minier de 2002 se voulait plus incitatif, avec des procédures d'octroi des droits miniers et/ou des carrières objectives, rapides et transparentes, ainsi qu'un régime fiscal, douanier et de change incitatif pour l'investisseur¹³.

L'application de juillet 2002 au 31 décembre 2018 a été à la base de l'augmentation sensible du nombre des sociétés minières et des droits miniers et des carrières ainsi que de l'accroissement de la production minière en RDC. Néanmoins, cet essor du secteur minier n'a pas rapporté à l'Etat congolais des recettes substantielles pour son développement économique et social. Cette situation insatisfaisante a conduit à la révision du Code minier en mars 2018 (Loi n°18/001 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier) et son Règlement minier en juin de la même année.

12 D'après l'étude de SARW réalisé par George Bokonde et Kabemba sur la traversée des frontières, il est mentionné deux modalités ou deux approches à prendre en compte pour relever les défis de la gestion des ressources naturelles transfrontalières. L'une est basée sur l'affirmation du principe de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, qui a montré ses limites et l'autre, est fondée sur la gestion collégiale, concertée des ressources transfrontalières comme modèle intégrateur.

13 Voir exposé des motifs de la loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Journal Officiel spécial du 15 juillet 2002.

Cette révision du cadre légal et réglementaire du secteur minier congolais a pour objectif primordial de faire des mines congolaises un véritable moteur de développement du pays, en s'assurant que tant l'Etat, les communautés locales que les investisseurs puissent tirer des profits équitables et proportionnelles de l'exploitation minière. La particularité du Code minier congolais de 2002 a été celle liée au principe de la stabilisation du régime fiscal, qui obligeait l'Etat congolais de n'appliquer les nouvelles modifications en matière fiscales que dix ans après la promulgation de la nouvelle législation. Cette législation avait posé ainsi le principe de droits acquis et d'intangibilité en faveur des droits miniers pendant une période de dix ans.

La loi minière de 2018 vient non seulement d'abroger les dispositions de l'article 276 du Code minier de 2002 mais aussi impose la mise en application de nouvelles dispositions dès l'entrée en vigueur de la loi de 2018¹⁴. Ce qui a poussé les compagnies minières à critiquer la réforme de 2018, bien que les consultations eussent été menées par le gouvernement avec toutes les parties prenantes avant le processus législatif. Les compagnies minières avaient saisi le Président de la République pour présenter leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne la garantie de stabilité du régime fiscal.

Lors des travaux de la révision du Règlement minier, les compagnies minières avaient regretté que l'article 276 du Code minier de 2002 soit aboli sans que la nouvelle loi de 2018 ne contienne une disposition transitoire. Le code minier révisé précise cependant, en son article 342 *bis*, que toutes les dispositions du code minier telles que modifiées par la loi sont d'application immédiate. Les compagnies ont estimé qu'un amendement de l'article 342 était nécessaire afin d'inclure une période transitoire et respecter les droits qu'elles ont acquis conformément à l'article 276 de la loi de 2002. Pour les sociétés minières, elles estiment avoir investi sur la base de cette stabilité, qui constituait, lors de la prise de décision d'investissement, l'un des critères d'attraction du secteur minier de la RDC.

Toutefois, les compagnies avaient relevé que si le Gouvernement estimait qu'il était nécessaire que certaines dispositions de la loi aient un effet immédiat qui viendrait contredire les droits acquis par les sociétés minières en vertu de la loi existante, cette application immédiate devrait faire l'objet d'une discussion et d'un consensus avec les sociétés minières

14 Article 276 du Code minier: De la garantie de stabilité

L'Etat 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.

Les droits attachés ou découlant d'un permis de recherches ou droit minier d'exploitation octroyé et valide à la date de la promulgation d'une telle modification législative ainsi que les droits attachés ou découlant du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un tel permis de recherches

incluant, entre autres, les régimes fiscal, douanier et de change du présent Code, demeurent acquis et intangibles pendant une période de dix ans à compter de la date de :

l'entrée en vigueur de la modification législative pour les droits miniers d'exploitation valides existant à cette date;

l'octroi du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un Permis de Recherches valide existant à la date de l'entrée en vigueur de la modification législative.

et ne pas être imposée sur une base unilatérale. Dans l'ensemble, les préoccupations des entreprises tendant notamment à obtenir une période transitoire d'application des nouvelles dispositions de la loi de 2018 n'avaient pas retenu l'attention du Gouvernement et la loi est entrée en vigueur avec toutes ses modifications.

On peut dès lors affirmer que depuis 2002, la RDC n'a révisé qu'une seule fois sa loi minière en 2018, soit 16 ans après. Son voisin zambien, quant à lui, en a fait près de quatre fois et se préparait déjà d'effectuer une nouvelle modification de la législation minière en juillet 2019.

Les augmentations des taux de la redevance minière opérée en RDC en 2018 de minerais de base, à l'exception de ceux qui sont déclarés stratégiques, a été notamment de 2 % à 3,5 %. Cette légère augmentation a été qualifiée par les mineurs de trop élevée et ont proposé une augmentation variable en considérant les cours des métaux sur le marché international.

Le cadre légal minier de la Zambie en vigueur est celui de 2016 intitulé « *The mines and minerals development Act 2016, No 14 of 2016, 419* », qui a amendé celui de 2015. Durant les 16 dernières années, la Zambie a changé 10 fois ses régimes fiscaux. Les modifications fiscales de la Zambie ont consisté principalement à l'augmentation de la redevance minière, de 0,6 à 3 %. Mais depuis 2014, la redevance minière pour les métaux de base (cuivre) est passée respectivement de 6 % et 8 % en 2015, de 4 % à 6 % en fonction du prix moyen mensuel ou basée sur une échelle mobile variable en 2016 et 9 % pour la nouvelle réforme en 2019. Les compagnies minières trouvaient cette augmentation trop élevée et la jugeaient illégale. Elles envisageaient de saisir le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

Dans tous les cas, les changements fréquents, apportés au régime fiscal du secteur minier zambien ont porté un coup dur à la crédibilité du pays et peuvent porter atteinte à la confiance des investisseurs. Il est aussi vrai que ces changements, dans les deux cas, peuvent amener aux conflits juridictionnels et affecter le secteur minier. Il faut donc encourager le dialogue entre parties prenantes et des concessions mutuelles. Il est important de privilégier la stabilité du régime fiscal et augmenter le contrôle dans le secteur minier. Les deux pays peuvent créer un mécanisme de collaboration pour l'harmonisation de leurs cadres juridiques respectifs afin de créer une confiance à leurs partenaires qui sont souvent proches ou les mêmes en réalité.

Comment peut-on apprécier les deux cadres juridiques congolais et zambien? Faut-il considérer que le secteur minier est un secteur d'activités très mouvementé, subissant plusieurs facteurs extérieurs, qui peuvent pousser un Etat d'adapter sa législation face aux impératifs mondiaux? ou il faut se contenter de respecter ses propres contraintes imposées par son législateur. Le principe de la stabilité n'est donc pas dans la législation minière de la Zambie (*Mineral Act*) et la RDC vient d'alléger cette contrainte dans sa nouvelle législation de 2018.

En termes du cadre institutionnel, le Code minier de la RDC donne assez des pouvoirs à certaines directions de l'Administration minière, telles que les Directions des Mines,

de la Protection de l'Environnement minier et fait du Cadastre minier une administration ou service autonome ayant de la personnalité juridique et d'une autonomie financière. La Zambie reste dans la centralisation de l'administration minière où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du Secrétaire Permanent qui dépend à son tour du Ministre des Mines.

Une question qui peut se poser est celle de savoir si des modifications législatives dans un secteur économique tel que le secteur minier qui a tant besoin des investissements étrangers permet de garantir les investisseurs? Tout dépend de la manière dont le Gouvernement aborde ces modifications. Il les fait peut-être en concertation avec ses partenaires étrangers, motive sa décision afin d'éviter les conflits avec les investisseurs miniers au risque de bloquer le développement de ce secteur, qui est le moteur de développement économique.

Le droit minier est un droit qui répond d'une part, au principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles (Résolution 1803 de l'Assemblée générale) et d'autre part, au principe de la protection des investissements. Il est important de noter que les deux pays ne disposent pas des capitaux propres pour mettre en valeur les gisements miniers qui se trouvent dans leurs sous-sols. Ils font donc appel aux multinationales qui sont devenus des partenaires, qui exigent des garanties juridiques pour sécuriser leurs investissements. Il est donc impérieux d'analyser là où les deux Etats ont réussi dans l'attraction des investissements et les secteurs où ils ont échoué. Jadis, ils ont tous deux échoués dans l'ancien système de nationalisation des mines et ont opté pour le principe de privatisation ou de partenariat.

La privatisation actuelle signifie que les Etats recourent aux investisseurs privés, qui deviennent des acteurs principaux pour développer les projets miniers et l'Etat reste régulateur. Est-ce que les Etats tirent assez des profits à travers la privatisation? ou dans la régulation, même en présence de ce qu'on appelle minerais stratégiques? Cela ne donne pas le monopole aux privés de dicter la marche à suivre et l'Etat devient un revendicateur interminable? Dans les deux pays, les législations ont favorisé la présence des investisseurs privés mais les Etats devraient continuer à jouer le rôle de régulateur et d'acteur pour contrôler judicieusement son secteur minier.

Il y a donc des disparités dans la gouvernance du secteur minier de deux pays consacrées dans les deux législations respectives. Toutefois, il y a moyen de pousser les deux pays à harmoniser leurs politiques dans la gestion du secteur en mettant au premier plan ce qui est positif dans la législation de l'un et de l'autre.

Conclusion

Comment les pays peuvent harmoniser leurs législations minières ou mutualiser leurs efforts pour récolter le maximum des bénéfices de l'exploitation du cuivre? Comment les pays qui ont des frontières communes et exploitent un même type de minerai peuvent s'échanger des expériences de gouvernance afin que l'un tire les forces de l'autre et vice-versa?

Entre la RDC et la Zambie, il y a des possibilités de conjonctions d'efforts de maximisation des politiques publiques en matière des ressources minières. Elles peuvent harmoniser leurs législations minières sur l'ensemble de chaîne de valeur d'une exploitation minière, surtout que la RDC dépend de la Zambie pour l'exportation de ses minerais. Cette harmonisation des lois peut être porteur de la maximisation des recettes de deux pays qui peuvent aussi décider de l'augmentation des valeurs ajoutées de leur production minière localement. Au sein de la SADC, il existe des pays producteurs notamment des mines de diamant, qui peuvent avoir des accords de coopération qui concourent à l'harmonisation commune de la manière de gérer ces ressources minières.

L'Agenda 2063 est accompagné d'un mécanisme de mise en œuvre soutenu par un système solide de gestion des connaissances qui vient améliorer la qualité des prestations grâce à l'apprentissage par la pratique, la recherche de pointe, l'innovation et la codification des expériences innovantes, favoriser le partage des meilleures pratiques et expériences africaines et l'apprentissage mutuel, ainsi que les communautés de pratiques¹⁵. Si dans le temps, la RDC et la Zambie décidaient sur la fixation des prix du cuivre, il n'y a rien qui peut empêcher leurs anciennes pratiques par de nouveaux accords de coopération, légalement ratifiés par leurs parlement respectifs. Selon Marriot Nyangu¹⁶, un régime fiscal minier acceptable doit encourager les investissements afin d'améliorer les liens qui pourraient en résulter des avantages tels que la création d'emplois, l'amélioration de la perception des impôts et la contribution aux investissements sociaux. Concevoir un tel régime fiscal nécessite une bonne compréhension du secteur minier en raison de sa complexité.

Bibliographie

A. Textes juridiques

Loi n°18/001 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier
The mines and minerals development Act No 14 of 2016;

B. Doctrine

Note conceptuelle des travaux de la Table ronde organisée à Lusaka du 17 au 18 décembre 2018.

Enid Guéné, Le Katanga et la Zambie : une tradition de transnationalisme négligée, article publié dans les conjonctures congolaises 2014, Paris, 2015.

Jean Paul Seghobe Bigira, Le Congo en droit international, essai d'histoire agonistique d'un Etat multinational, Bruxelles, 2011.

Georges Bokonde et Kabemba; La traversée des frontières : conflits des ressources naturelles transfrontalières entre la RDC et ses voisins : Angola et Ouganda, SARW, Kinshasa 2015.

15 Union Africaine, Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons, Projet de Document, Mai 2014, p. 9.

16 *Marriot Nyangu*, The rise and fall of the mining tax regime in Zambia, avril 2019.

Rapport annuel de la Chambre des Mines de la RDC 2017

Christophe Le Bec, RD Congo et Zambie, deux gestions opposées du secteur minier, 21 juin 2016.

Communiqué de presse n002/AFREWATCH/2015 sur la suspension de production minière à KCC en RDC et à MOPANI en Zambie par Glencore : une stratégie de priver les Etats des ressources dont ils ont besoin.

Union Africaine, Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons, Projet de Document, Mai 2014;

Marriot Nyangu, the rise and fall the mining tax regime in Zambia, April 2016.