

## **Les entités territoriales décentralisées(ETD) face à la redevance minière.**

### **Politiques économiques et gouvernance des ressources naturelles en république démocratique du Congo**

#### **Decentralized territorial entities faced with mining royalties. Economic policies and governance of natural resources in the democratic republic of congo**

**Jean de Dieu MUFUTA NGINDU**

Économiste (Publiciste),  
Assistant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion  
Université de Lubumbashi  
**johnmufuta6@gmail.com**

**OMARI MUTEREZI Fiston**

Assistant à l'Institut supérieur des techniques professionnelles et appliquées de Lubumbashi  
Faculté des sciences économiques et de gestion  
**mutereziomari@gmail.com**

**BANZA WA ILUNGA Rince**

Licencié en sciences économiques et de gestion  
Chercheur indépendant  
**rincebanza@gmail.com**

**NGOSA MUMBA Pascal**

Licencié en sciences économiques et de gestion  
Economie industrielle  
Assistant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion  
Université de Lubumbashi  
**ngosamumbapascal@gmail.com**

**Date de soumission** : 11/01/2022

**Date d'acceptation** : 09/06/2022

**Pour citer cet article** :

MUFUTA NGINDU.J.d.D. & AL (2022) «Les entités territoriales décentralisées(ETD) face à la redevance minière. Politiques économiques et gouvernance des ressources naturelles en république démocratique du Congo», Revue Internationale du Chercheur «Volume 3 : Numéro 6 » pp : 482 – 501.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



## RESUME

Le nouveau Code minier oblige les compagnies minières à verser les dotations aux collectivités locales afin de contribuer à leur développement économique et social. Bien que l'adoption de ce code ne soit qu'un élément d'une réforme structurelle plus profonde de l'économie congolaise – toujours menée sous l'autorité des institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Société financière internationale, etc.), « *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* » MAZALTO, M. (2005.)

L'objectif visé dans cette étude est de contribuer à la gestion transparente des fonds issus de la redevance minière en vue de l'accomplissement du développement socio-économique des communautés locales affectées directement par l'exploitation minière. Elle cherche spécifiquement à faire avancer les débats sur les insuffisances du Code minier révisé sur le partage de la redevance.

**Mots clés :** « Croissance économique ; ressources naturelles ; capital social ; ETD ; gouvernance »

## ABSTRACT

The new Mining Code obliges mining companies to pay grants to local communities in order to contribute to their economic and social development. Although the adoption of this code is only one element of a deeper structural reform of the Congolese economy - still carried out under the authority of international financial institutions (World Bank, International Monetary Fund, International Finance Corporation, etc. .), "the objective pursued is the restarting of the Congolese economy, the restoration of the rule of law and the essential principles of governance, both in the public and private spheres".

Our goal in this study is to contribute to the transparent management of funds from mining royalties with a view to achieving the socio-economic development of local communities directly affected by mining. It specifically seeks to advance discussions on the deficiencies of the revised Mining Code on royalty sharing.

**Keywords:** « Economic growth ;natural resources ;social capital ; ETD ; governance »

## INTRODUCTION

« J'avais d'abord pensé que la richesse dépendait surtout de la possession de territoires et de ressources naturelles, que ce soit des terres fertiles... des minerais de valeur ou du pétrole et du gaz. C'est seulement après avoir gouverné un certain temps que j'ai reconnu... que les facteurs décisifs étaient la population, ses aptitudes naturelles, son éducation et sa formation » (Lee Kuan Yew (1998)

« Cette déclaration de Lee Kuan Yew, premier ministre et fondateur du Singapour moderne (1959-1991), recentre la nature et le rôle des ressources naturelles dans la vie d'une nation. En effet, la géographie économique n'est plus ce qu'elle était. Pendant longtemps, les géographes spécialisés ont étudié les matières premières et leur répartition dans le monde, en attribuant un rôle déterminant aux richesses naturelles, à leur possession et aux routes commerciales » Gylfason, Thorvaldur (2010).

On avait tendance à assimiler la propriété de ces ressources importantes à la puissance économique et politique.

Il s'est rapidement avéré que les richesses naturelles ne bénéficient pas toujours à l'ensemble des populations propriétaires. Comme l'a récemment dit le Président de la République Démocratique du Congo, devant les populations du Haut-Katanga et du Lualaba : « *Notre pays est immensément riche, mais nos populations demeurent pauvres* ». Néanmoins, certains pays riches en ressources naturelles ont remarquablement progressé. Dans ce qui suit, on mettra en exergue le Botswana, le Chili et l'Ile Maurice. Par ailleurs, plusieurs pays mal dotés en ressources naturelles ont réussi à s'enrichir, parmi lesquels Hong Kong, le Japon et Singapour.

### Justification de l'étude

La motivation de cette recherche est le déséquilibre observé en RDC entre la relance de la production minière et la persistance de la pauvreté dans les zones minières. Ceci a été au centre de l'agenda du processus de révision du code minier. Les questions de développement communautaires ont engrangé un large consensus entre les parties prenantes. En conséquence, le code minier révisé a adéquatement pris en compte les préoccupations sociétales et économiques, et même environnementales des communautés locales affectées par les activités minières.

La gestion de la redevance minière dans les ETD fait face à des défis réels. Les études évaluatives menées, notamment, par CORDAID, démontrent qu'il y a un écart criant entre les prescrits légaux et les pratiques. Elles estiment que l'affectation des fonds de la redevance minière telle qu'elle est effectuée dans presque toutes les ETD de la RDC, ne rencontre pas la

philosophie du législateur. Au cœur de ce décalage, il y a lieu de noter l'absence des politiques économiques adéquates tant au niveau national que local devant concourir à la bonne gouvernance de la redevance minière. En effet, selon la théorie récente de la croissance économique, l'interaction de plusieurs sources de développement joue un rôle important. Ainsi, la conversion du capital naturel en capital social et humain pour stimuler la croissance exige des institutions et une gouvernance de qualité ou au moins en bénéfices.

QR : Quelle politique économique pour orienter la redevance minière dans les entités territoriales décentralisées en RDC ?

Ce travail est subdivisé en trois parties : la première partie est consacrée à la revue de littérature ; la deuxième partie de cette présentera les hypothèses et la méthodologie et la dernière partie quant à elle abordera les différents résultats ainsi que leurs analyses.

## **1. REVUE DE LA LITTÉRATURE**

Au début des années 80, la Malaisie avait encore une structure économique et d'exportation centrées sur des produits du secteur primaire, principalement le pétrole et le caoutchouc naturel. Mais grâce à « *un Plan Directeur Industriel (IMP)* », elle a développé une industrialisation qui utilisait de manière active les capitaux étrangers. Dans le cadre de ce plan, elle s'est tournée vers une industrialisation à vocation exportatrice.

### **1.1 Pays riches en ressources naturelles**

#### **1.1.1 Le cas de l'Indonésie**

##### **❖ Gestion de la « malédiction des ressources »**

L'Indonésie s'est pourvue d'une « politique d'équilibre budgétaire » basée sur des emprunts étrangers. Dans les années 1970 et 1980, la situation des finances de l'État par rapport aux emprunts étrangers était comparativement stable. En 1978, alors que ses revenus tirés des exportations connaissaient une fulgurante progression, l'Indonésie a procédé à une forte baisse du taux de change de sa devise. Comme ce taux avait été bloqué pendant 6 ans, le taux de change réel était devenu élevé et la pression inflationniste se renforçait et aussi ce taux de change élevé reflétait la crainte que cela n'ait eu une influence sur la compétitivité des secteurs non pétroliers (dans des domaines des produits à vocation commerciale comme les manufactures ou l'agriculture). De plus, la redistribution de la plupart des revenus pétroliers dans des investissements en direction des secteurs commerciaux de la manufacture ou de l'agriculture frappé par le syndrome hollandais, a permis de maintenir et de développer les exportations grâce à l'amélioration de la productivité et au renforcement des capacités d'approvisionnement.

### ❖ **Utilisation des revenus miniers pour développer le secteur agricole en milieu rural**

Le gouvernement indonésien qui dispose de revenus réalisés grâce aux ressources en pétrole et en gaz naturel de son sous-sol fait porter ses efforts depuis le début des années 1960 sur des mesures d'autosuffisance alimentaire grâce à la redistribution des importantes ressources des revenus pétroliers en direction de l'agriculture et des zones rurales. Il a sans cesse mis en avant des mesures de hausse de la production de denrées alimentaires qui lui ont permis d'améliorer de manière spectaculaire la productivité du riz, aliment de base du pays (connue sous le nom de « *révolution verte* ») et jusque dans les années 80, tout en réalisant l'autosuffisance nationale en riz, il a réussi à former les bases d'une croissance économique sur le long terme grâce à une fourniture alimentaire stable en direction des villes et du secteur industriel et à une accumulation de capitaux dans le secteur agricole.

Parmi les mesures d'aides essentielles à la production agricole prises par le gouvernement nous pouvons noter : le développement et la généralisation de l'emploi semences sélectionnées avec un maintien du prix des engrais chimiques à un bas niveau par le biais de subventions, les aides financières en matière d'investissements de grande envergure en équipements d'irrigation, l'offre de divers crédits agricoles ou les mesures de soutien des prix des producteurs de riz.

#### **1.1.2. Le cas de la Malaisie**

Elle a commencé la sortie de sa dépendance vis-à-vis des exportations de produits du secteur primaire, et elle a choisi 12 produits principaux ou groupes de produits selon 3 critères : leurs avantages comparatifs latents, leur importance pour la population, et leur exportabilité, elle a analysé les problèmes à résoudre dans chacun des domaines et mis en place de mesures d'encouragement, et elle a réalisé des mesures pour attirer les capitaux étrangers ou pour harmoniser les réglementations. Cela a permis à l'économie de la Malaisie, basée sur une industrialisation à vocation exportatrice, de réussir une fulgurante croissance économique en parallèle avec l'expansion à l'étranger des entreprises japonaises depuis le milieu des années 80. Et afin de renforcer les liens entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales, elle a également recherché la formation sous le contrôle de l'État d'une industrie nationale de base qui passe par une coopération entre les entreprises étrangères, les PME locales et les organismes financiers étrangers.

#### **1.1.3. Le Botswana, le Chili et Maurice**

« En 1966, le Botswana est devenu indépendant avec 12 kilomètres de routes asphaltées, 22 diplômés de l'enseignement supérieur et 100 du secondaire. Les diamants qui ont été découverts l'année suivante, en 1967, rapportent maintenant des recettes fiscales représentant un tiers du

PIB. Le Botswana a très bien géré ses mines de diamants et s'est servi de la rente pour soutenir une croissance rapide qui en a fait le pays le plus prospère d'Afrique, puisqu'il a dépassé il y a quelques années l'Afrique du sud, si l'on se réfère au revenu national brut (RNB) par habitant ajusté de la parité de pouvoir d'achat. Le taux de participation à l'enseignement secondaire est passé de 19% de chaque cohorte en 1980 à 80% en 2006, ce qui se compare à une hausse de 50 à 89% à Maurice pendant la même période. De 1980 à 2007, les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont augmenté de 6% à 8% du PIB, alors qu'elles s'élèvent à 4% à Maurice.

À la différence des diamants alluviaux de la Sierra Leone qui sont faciles à extraire à la pelle et au tamis, et donc facile piller, les diamants Kimberlite du Botswana se trouvent en profondeur et ne peuvent être extraits qu'au moyen de grandes pelles hydrauliques et d'autres équipements sophistiqués, ce qui rend le pillage difficile. Cette différence a probablement aidé le Botswana à réussir, là où la Sierra Leone a échoué, au même titre sans doute que la participation sud-africaine – celle de la De Beers en particulier. Certes, avec un coefficient de Gini à 60 selon le PNUD, la répartition des revenus est l'une des moins égales du monde, d'où un taux de pauvreté élevé. Néanmoins, le Botswana a connu un succès économique remarquable, accompagné de la stabilité politique et d'un progrès régulier de la démocratie. » Acemoglu, Johnson et Robinson (2003).

« La qualité de la politique économique a incontestablement contribué à ce résultat, l'inflation ayant été modérée, à 10% en moyenne de 1966 à 2008, bien que légèrement supérieure à celle de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne. La qualité des institutions a aussi joué un rôle. L'indice de perception de la corruption établi par Transparence Internationale classe en 2009 le Botswana au-dessus de tous les pays africains et lui donne la 37<sup>ème</sup> place sur 180 pays. L'indice Ibrahim de la gouvernance africaine le situe en 2010 en troisième position sur 53, juste derrière Maurice et les Seychelles » Source : *World Development Indicators* (2010), Banque mondiale, Washington, DC.

À la différence du Botswana, Maurice a tenté délibérément de réduire sa dépendance à l'égard de sa principale matière première exportée, le sucre. Elle y est parvenue grâce à la bonne qualité de ses politiques et institutions, en privilégiant le développement des échanges extérieurs grâce à la diplomatie, à l'éducation et à d'autres moyens. La part des produits manufacturés dans les exportations de marchandises est passée de 2% en 1970 à 57% en 2008. Pourtant, la canne à sucre, qui reste la récolte dominante, génère 25% des recettes d'exportation. Depuis le milieu des années 1970, les exportations totales se situent entre 50% et 60% du PIB, comme au Botswana.

## **1.2 Pays moins riches en ressources naturelles**

### **1.2.1 Le cas de la Thaïlande**

La Thaïlande possédait une tradition de produits d'exportation de riz et de caoutchouc. Depuis les années 80, elle a réussi à renforcer ses exportations de produits agricoles transformés et a renforcé leur valeur ajoutée dans le cadre d'un plan connu sous le nom d'« Industrialisation des Nouveaux Pays Agro-industriels - NAIC ». De son principal marché à l'exportation qu'est le Japon, elle a reçu les dernières techniques de gestion ou les technologies de productions nécessaires à la réalisation de produits en conserve ou à la production de produits de transformation agroalimentaires et elle a pu planifier le développement et la diversification des industries de transformation de produits alimentaires consommatrices de main-d'œuvre grâce à sa richesse nationale en ressources humaines. Le gouvernement a réussi à stimuler la participation du secteur privé à l'agrobusiness grâce à l'abolition des fortes taxes sur le riz (Rice premium). En parallèle la forte capacité des agriculteurs à innover, l'assistance technique des distributeurs intermédiaires et le dynamisme du secteur privé avec la montée des groupes de l'agrobusiness ont aussi joué un rôle important dans ce développement.

### **1.2.2 Les cas du Japon et de la Corée du Sud**

Investissements via des établissements financiers de développement

Dans des pays d'Asie de l'Est comme le Japon ou la Corée du Sud au début de leur développement (dans les années 50 au Japon et en Corée dans les années 60), des établissements financiers publics pour le développement ont été mis en place pour compléter la fonction des établissements financiers privés. Ces établissements financiers sous le contrôle de l'État, tout en prêtant à bas taux des capitaux aux entreprises stratégiques, ont aussi eu pour fonction de dépasser les restrictions de toutes sortes (gestion et analyse des risques, faible niveau de capacité de monitoring, financement sur le court terme) qui existaient dans les établissements financiers du secteur privé à un moment où le marché financier n'était pas encore développé.

L'introduction au Japon d'établissements financiers publics pour le développement était un système qui répondait à la nécessité d'une intervention de l'État dans la répartition des fonds disponibles pendant la période de reconstruction de l'après-guerre et qui a été extrêmement bénéfique à l'essor des entreprises de première importance indispensables à la réalisation de l'industrialisation. Cependant, avec le renforcement de la capacité des organismes financiers privés par la suite, alors que le rôle de ces établissements publics devenait moins important, le retard pris dans la réduction des leurs capacités et de leurs structures a causé une baisse des performances.

En Corée du Sud, le système financier longtemps placé sous contrôle de l'État a donné naissance à un double système de financements : un financement à bas taux des établissements publics et des financements à taux élevés des établissements financiers privés. Et alors que les grandes entreprises comme les grands trusts ou les entreprises stratégiques au niveau économique recevaient tous les financements dont elles avaient besoin, les entreprises de moindre importance ou les PME ne pouvaient pas recevoir les financements nécessaires et se sont donc retrouvées dans l'obligation de demander des prêts à des établissements privés qui pratiquaient des taux élevés.

Le rappel de ces expériences n'est pas anodin. On peut en trouver beaucoup d'autres exemples, comme le démontrent les multiples études récentes sur la croissance économique induite par les ressources naturelles. En outre, il est maintenant admis que la qualité des institutions et de la gouvernance peut contribuer à une croissance durable de même que d'autres facteurs divers relevant de l'organisation, des institutions et de la politique économique. Bien que parsemée des faiblesses, la redevance minière pouvait bien aider les ETD de suivre l'une des expériences tracées par les pays d'Asie de l'Est.

Les problèmes de politique économique des pays riches en ressources naturelles

Cette section traite les trois principaux domaines dans lesquels la gestion de ressources naturelles abondantes pose d'importants problèmes : (i) la politique budgétaire, (ii) la politique monétaire, financière et de change, en insistant sur le rôle important des institutions et de la gouvernance et (iii) la nécessité de se diversifier pour échapper à une dépendance excessive à l'égard de quelques ressources aussi bien qu'à l'appropriation du pouvoir par des oligarchies.  
*Commençons par les impôts.*

### **1.3 Problèmes budgétaires**

« *L'impôt est le prix à payer pour une société civilisée* » disait Oliver W. Holmes, juge à la Cour suprême des États-Unis. En général, les impôts faussent les comportements économiques. C'est pourquoi la manière dont les recettes publiques sont prélevées entraîne des effets économiques sensiblement différents au même titre que l'efficacité de leur utilisation.

L'objectif général de la politique fiscale doit être de recouvrer des recettes suffisantes en minimisant les distorsions. La plupart des autres impôts ont des effets secondaires qui dissuadent les ménages et les entreprises de faire des choses souhaitables. Les droits sur les importations gênent les échanges, et donc freinent aussi l'efficacité économique et la croissance. Les impôts directs découragent le travail et la production marchande. Les taxes sur

les ventes touchent de façon disproportionnée les ménages à bas revenu qui en dépensent l'essentiel sur des biens de première nécessité et épargnent peu.

« Les pays riches en ressources naturelles peuvent échapper dans une certaine mesure à ces problèmes, car ils disposent d'une base imposable qui leur permet de lever des recettes publiques avec un minimum de distorsions. La raison en est que les ressources demeureront, puisqu'elles ne peuvent se déplacer. Cela rappelle l'argument classique selon lequel *« il est plus efficace de taxer les terrains que les facteurs de production mobiles »*.

Mais il y a une différence de taille : les ressources naturelles appartiennent à la population. Principe presque universel, la possession des ressources naturelles par la population est un droit de l'homme proclamé par des textes primordiaux du droit international et inscrit dans de nombreuses constitutions nationales » Wenar, Leif (2008).. Ainsi, l'article 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce que : *« Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles »*. L'article premier du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est identique. Sauf aux États-Unis, où les droits sur les ressources pétrolières ont été transférés légalement à des sociétés privées, les richesses naturelles sont généralement propriété de la collectivité. Cela signifie que, de par la loi, la rente tirée de ces ressources revient en grande partie à l'État. La taxation n'est donc pas vraiment nécessaire, sinon à titre de formalité. En tout état de cause, le terme « impôt » serait inapproprié. Dans le cas présent, « redevance » convient mieux, car les redevances sont généralement perçues en échange de services spécifiques tels que la permission d'exploiter une ressource appartenant à tous. C'est pourquoi il vaut mieux qualifier les impôts prélevés sur les ressources naturelles de redevances ou de droits perçus au titre de leur épuisement progressif. De toute façon, il faut employer le produit de ces redevances au financement de dépenses socialement productives ou à la réduction d'autres sources moins efficaces de recettes pour que le poids global des prélèvements obligatoires reste supportable. Une bonne gouvernance budgétaire.

#### **1.4 Politique monétaire, financière et de change**

« La gestion des ressources naturelles pose plusieurs problèmes à la politique monétaire. Le plus important est peut-être ce que l'on appelle *le mal néerlandais*, en référence aux craintes de désindustrialisation des Pays-Bas dues à l'appréciation du guilder après la découverte de gisements de gaz naturel en Mer du nord vers 1960.

Le mal néerlandais réside, d'une part dans les perturbations créées par une surévaluation de la monnaie. Cela signifie simplement qu'un secteur se développe au détriment des autres, sans

dommage macroéconomique ou social. D'autre part, certains qui croient au mal néerlandais, font valoir les conséquences éventuellement préjudiciables à la croissance et à la diversification du redéploiement qui en résulte – par exemple des secteurs high tech à qualifications élevées vers la production primaire à basse technologie et à faibles qualifications. Á l'évidence, la surévaluation du taux de change nuit aux exportations et aux secteurs en concurrence avec les importations. C'est l'une des relations empiriques les plus robustes de l'économie internationale.

On constate depuis un certain temps l'effet inverse en Chine, où la sous-évaluation du renminbi continue à stimuler les exportations et les secteurs en concurrence avec les importations au grand dam de certains partenaires commerciaux de ce pays. C'est bien simple : si la surévaluation pénalise les échanges et la croissance, comme on le sait depuis longtemps, la sous-évaluation doit les favoriser » Eichengreen (2008).

### **1.5 Redevance minière en RDC. Partage et mode de gestion**

« Le code minier révisé astreint les titulaires des droits miniers d'exploitation ou de carrières ainsi que les entités de traitement à verser directement au pouvoir central, à la province, à l'ETD et au FOMIN. La clé de répartition entre ces entités étatiques se présente comme suit : 50% pour pouvoir central, 25% pour la Province, 15% pour l'ETD et 10% pour le FOMIN. Le taux de la redevance minière a été revu à la hausse suivant les différentes catégories des métaux et substances avec l'introduction de la notion de substances minérales stratégiques pour lesquelles le taux est de 10%. Le cobalt, le germanium et le coltan (colombo-tantalite) ont été déclarés substances minérales stratégiques le 24 Novembre 2018 par Décret du Premier Ministre » Décret n°18/042 du 24 Novembre 2018 disponible sur <http://congominer.org/reports/1609-decret-portant-declaration-des-substances-minerales-strategiques-en-rdc>.

### **1.6 Problèmes**

Cinq principaux problèmes ressortent dans la gestion et l'affectation de la redevance minière dans les trois entités-infranationales qui font objet de notre l'échantillon dans cette étude. Il s'agit de :

- ✓ manque de transparence,
- ✓ mauvaise affectation des fonds de la redevance,
- ✓ situation de chevauchement d'un projet minier sur plusieurs ETD et/ou de superposition des ETD,
- ✓ non-paiement de la redevance minière et pratique illégales de partage de la redevance minière.

✓ Manque de transparence

La gestion des fonds de la redevance minière est caractérisée par une opacité inouïe. Des informations sur les montants des fonds de la redevance minière perçus mensuellement et des dépenses effectuées ne sont pas accessibles. Au cours des enquêtes menées dans les trois communes, des montants des ouvrages réalisés avec la redevance minière nous ont été donnés verbalement, certes. Mais, le contrat d'ouvrage ainsi que le devis estimatif de chaque ouvrage, demandés par les chercheurs de AFREWATCH n'ont jamais été produit à leur intention par les responsables des ETD. Par ailleurs, le protocole d'accord conclu entre la Province du Haut-Katanga et les ETD sur la gestion de la redevance minière n'a jamais été divulgué. Les démarches entreprises pour y accéder n'ont malheureusement pas abouti.

Sur certains ouvrages réalisés avec le fonds de la redevance minière il est fréquent de voir des mentions qui renvoient aux noms des certaines autorités politico-administrative. Tel est le cas de la borne fontaine placée dans la Commune Kampemba où il est écrit « *MAYI YA WA NDANI Jacques KYABULA* », ainsi pour faire croire à la population que l'ouvrage serait financé par ce dernier, alors qu'il s'agit des fonds de la redevance minière.

### 1.7 Mauvaise affectation des fonds

Comme on le verra dans le tableau 2, les dépenses engagées par les ETD avec le fonds de la redevance minière présentent une forte prédominance de la construction et/ou la réhabilitation des bâtiments administratifs que des projets d'intérêt communautaire. L'achat des charrois automobiles pour le déplacement des autorités communales et la construction ou réhabilitation des bureaux communaux peuvent être des besoins pour le bon fonctionnement des ETD, mais ne rencontrent pas forcément ceux des communautés.

Situation de paiement de la redevance en cas de chevauchement et/ou de superposition des ETD  
Dans le cas de chevauchement du projet minier sur deux ou plusieurs ETD, comme c'est le cas de l'entreprise CHEMAF qui est entre les Communes de Ruashi et de Kampemba, la question de paiement de la redevance minière pose évidemment problème quant à la détermination du bénéficiaire. Selon l'article 242 du Code minier révisé : « *bénéficie de la redevance minière, l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation* ». Cependant, aucune solution n'a été prévue par ce même Code pour de situation de chevauchement et/ou de superposition. Le protocole d'accord signé entre l'autorité provinciale du Haut-Katanga et les ETD bénéficiaires de la redevance minière, tente d'y répondre. Il prévoit à cet effet que les ETD concernées par le chevauchement bénéficient, à parts égales de la quote-part de la redevance minière des entreprises exploitant dans leurs circonscriptions respectives.

Mais en pratique, cette situation n'a pas évolué dans le sens de trouver une solution idoine et durable. En effet, l'entreprise CHEMAF qui a sa carrière dans la Commune Ruashi et son usine de traitement dans la Commune KAMPEMBA verse sa quote-part de 15% de la redevance minière dans le compte de la Commune Kampemba uniquement. Celui de Ruashi, qui selon la définition des ETD bénéficiaires, donnée par l'article 242 du Code minier révisé, n'a jamais touché sa redevance minière. Pourtant il est de droit que la Commune de Ruashi en bénéficie aussi d'autant plus qu'elle subit aussi des effets négatifs de l'exploitation minière par CHEMAF. Et cette dernière doit contribuer, notamment à la réalisation du développement communautaire de cette Commune. Le fait pour cette entreprise de ne pouvoir pas en bénéficier, constitue sûrement une violation du code minier.

Situation des entreprises qui ne paient pas la redevance minière.

Des enquêtes menées sur terrain, il se dégage que certaines entreprises minières ne paient pas la redevance minière. Tel est le cas de l'entreprise MMG Kinsevere qui n'a jamais versé ses redevances minières à la Commune Annexe qui en est débitrice. Et aucune raison fondée n'est avancée pour justifier ce non-paiement. Jusqu'en fin de l'année 2020, la redevance n'est pas payée et aucune sanction n'est infligée aux entreprises concernées. Pourtant, l'article 296 du code minier de 2002 tel que révisé à ce jour par la loi de 2018 dispose que « *en cas de refus de paiement dûment constaté, la somme due est multipliée par trente* ». Le défaut de paiement de la redevance minière constitue donc un manquement qui devrait être puni sévèrement pour décourager la mauvaise foi de certaines entreprises minières.

## **2. HYPOTHESES ET METHODOLOGIE**

### **2.1 Hypothèses**

La motivation de cette recherche est le déséquilibre observé en RDC entre la relance de la production minière et la persistance de la pauvreté dans les zones minières. Ceci a été au centre de l'agenda du processus de révision du code minier. Les questions de développement communautaires ont engrangé un large consensus entre les parties prenantes. En conséquence, le code minier révisé a adéquatement pris en compte les préoccupations sociétales et économiques, et même environnementales des communautés locales affectées par les activités minières. La gestion de la redevance minière dans les ETD ferait face à des défis réels. Les études évaluatives menées, notamment, par CORDAID, démontrent qu'il y a un écart criant entre les prescrits légaux et les pratiques.

Elles estiment que l'affectation des fonds de la redevance minière telle qu'elle est effectuée dans presque toutes les ETD de la RDC, ne rencontre pas la philosophie du législateur. Au

cœur de ce décalage, il y a lieu de noter l'absence des politiques économiques adéquates tant au niveau national que local devant concourir à la bonne gouvernance de la redevance minière. En effet, selon la théorie récente de la croissance économique, l'interaction de plusieurs sources de développement jouerait un rôle important. Ainsi, la conversion du capital naturel en capital social et humain serait un atout pour stimuler la croissance, des institutions et une gouvernance de qualité ou au moins en bénéfiques.

## **2.2 Méthodologie de recherche**

« Dans le cadre de l'économétrie, nous pouvons considérer qu'un modèle consiste en une « présentation d'un phénomène sous forme d'équation dont les variables sont des grandeurs économiques. L'objectif du modèle est de représenter les traits les plus marquants d'une réalité qu'il cherche à styliser. Le modèle est donc l'outil que le modélisateur utilise lorsqu'il cherche à comprendre et à expliquer des phénomènes. Pour ce faire, il émet des hypothèses et explicite des relations. » (Régis Bourbonnais, 9<sup>em</sup> Ed 2015)

« L'approche structurelle de la modélisation des séries chronologiques utilise la théorie économique pour modéliser la relation entre les variables étudiées. Malheureusement, la théorie économique n'est souvent pas assez riche pour fournir des spécifications dynamiques qui identifient toutes ces relations. En outre, l'estimation et l'inférence sont compliquées par le fait que les variables endogènes peuvent apparaître dans les deux les membres (gauches et droits) des équations structurelles.

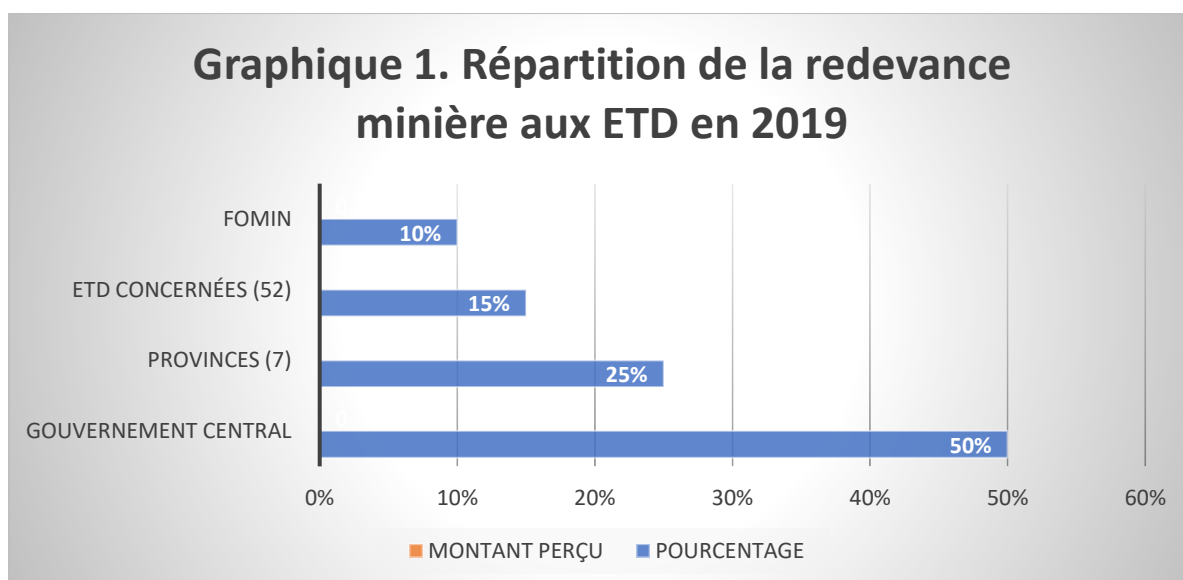
La présente recherche est menée sur base des informations collectées sur terrain par les chercheurs de AFREWATCH. L'observation libre couplée aux interviews avec, d'une part, les populations bénéficiaires des ouvrages réalisés dans le cadre de la redevance minière et d'autre part, les responsables et agents des communes Annexe, Kampemba, Ruashi et le secteur de Bukanda dans la province du Haut-Katanga ainsi que les communes de Dilala, Luilu, Fungurume et le secteur de Bayeke dans la province du Lualaba constituent les principales sources des informations.

### 3. RESULTAT

**Tableau n° 1 : Répartition de la redevance minière aux ETD en 2019**

ENTITÉ BÉNÉFICIAIRE	POURCENTAGE	MONTANT PERÇU EN USD
Gouvernement Central	50	272.229.778
Provinces (7)	25	136.114.889
ETD concernées (52)	15	81.668.933,4
FOMIN	10	54.445.955,6

**Source :** Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du code minier révisé sur le développement communautaire, 2020.



**Source :** Auteurs

Sur terrain, les règles et pratiques de collecte, de répartition et d'allocation des fonds issus des quotités de la redevance minière dues aux entités infranationales, en particulier celle des ETD, soulèvent d'énormes préoccupations. Les informations et données collectées montrent qu'il existe une diversité des pratiques contraires aux dispositions du code minier révisé, surtout dans les filières cuivre-cobalt et diamant. Ces pratiques dévient les objectifs de développement local durable inclusif poursuivis par le législateur. Elles sont favorisées par l'imprécision des règles/formules de partage et d'allocation de la quotité de la redevance minière due aux ETD, et par conséquent entravent l'application effective des dispositions légales y afférentes.

#### 3.1 Mode de gestion

Jusqu'à présent, le constat général fait est que les fonds de 15% de la redevance sont principalement alloués à la construction ou la rénovation des bâtiments des administrations

locales, aux frais de fonctionnement des ETD en lieu et place du financement des infrastructures et projets d'intérêt communautaire ou aux projets d'investissement pour lesquels les revenus du secteur minier sont censés avoir été partagés entre le pouvoir central et les entités infranationales.

**Tableau n° 2 : Mode d'affectation de 15% alloués aux ETD**

Province	ETD	Principaux Projets/Infrastructures Réalisés
Haut-Katanga	Commune Kampemba (Ville de Lubumbashi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction du bâtiment administratif de la commune</li> <li>- Acquisition de 12 conteneurs-bureaux de la police de proximité pour tous les quartiers de la commune de Kampemba</li> <li>- Réhabilitation de l'hôpital de référence de la PNC</li> <li>- Acquisition d'une tractopelle pour la lutte contre l'insalubrité dans la commune.</li> </ul>
	Commune Ruashi (Ville de Lubumbashi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réhabilitation de bâtiment communal</li> <li>- Construction des nouveaux bureaux administratifs de la commune et des quartiers</li> <li>- Achat des véhicules jeep pour les autorités locales</li> <li>- Acquisition de 9 conteneurs-bureaux pour les sous-commissariats de la PNC</li> <li>- Réhabilitation de quelques avenues et ronds-points</li> <li>- Installation des bornes fontaines d'eaux dans différents quartiers.</li> </ul>
	Commune Annexe (Ville de Lubumbashi)	Construction du bâtiment administratif de la municipalité

	Secteur de Bukanda	Acquisition des moyens de transport pour les autorités locales -Réhabilitation quelques axes routiers en terre battue -Forage de 10 puits d'eau -Construction d'une école - Achat de 2 ambulances
Lualaba	Commune de Dilala (Ville de Kolwezi)	Réhabilitation du bâtiment administratif de la Commune -Acquisition d'un corbillard, d'un camion anti-incendie et à la réhabilitation de quelques avenues en terre battue.
	Secteur de Luilu	- Construction de : bureau du Secteur, résidence du Chef de Secteur, bureau local de l'ANR, quelques bureaux locaux de l'état-civil, une maternité, un centre pédiatrique, un marché, une école. - Acquisition d'un transformateur de 1200 KVA pour la desserte du village Lualaba en énergie électrique et d'un frigo mortuaire - Forage d'un puits d'eau
	Secteur de Bayeke	- Construction des bâtiments administratifs de la Chefferie, des bureaux des services de l'Intérieur (PNC, DGM, ANR), - Achat d'un charroi automobile pour les autorités locales - Rénovation du cimetière royal - Installation des bornes fontaines d'eau et de l'éclairage public

	Commune de Fungurume	- Construction du bureau de la commune, de la résidence officielle des Bourgmestres, des bureaux des quartiers couplés de sous-commissariat de la PNC, d'un centre pénitencier -Réhabilitation de 2,5 km de la route principale Kasolondo et l'avenue de la mission.
--	----------------------	---

**Source :** Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du code minier révisé sur le développement communautaire, 2020.

L'allocation de la majeure partie des fonds perçus par les ETD des provinces minières au titre de quotités de la redevance minière à des dépenses de fonctionnement et de consommation est une pratique imprudente et peu responsable qui nécessite un recadrage de la part de l'autorité publique nationale afin que ces fonds contribuent de manière substantielle au financement des projets de développement local. Certes, les faibles capacités des ETD à planifier et à mettre en œuvre les projets de développement et absorber des revenus colossaux peuvent expliquer les déviations constatées dans l'allocation des revenus. Mais il est aussi évident que ces déviations sont amplifiées par l'absence ou l'insuffisance de clarté des règles relatives à l'allocation des fonds de la redevance minière. Toutes ces déviations soulignent la responsabilité qui incombe au pouvoir central de préciser les raisons pour lesquelles il redistribue les revenus aux provinces et aux entités locales de définir les règles détaillées sur le partage de ces revenus et leur collecte. Si le code minier de 2002 était clair quant aux objectifs de l'allocation des fonds résultant de la répartition de la redevance minière entre le pouvoir central et les entités infranationales, la version révisée de 2018 ne l'est pas du tout. Le code minier révisé ne précise ni la destination ni les raisons pour lesquelles le gouvernement central partage les revenus de la redevance minière avec les provinces et les entités locales. Ce manque de clarté fait que les revenus sont alloués à d'autres projets qui ne cadrent pas forcément avec les priorités de développement des communautés.

### **3.2 Mauvaise pratique du partage de la redevance minière**

Dans certaines provinces de la RDC des initiatives *contra legem* ont été prises pour distribuer le fonds de la redevance minières (RDM) aux autres ETD dont les entreprises minières ne sont pas implantées dans leurs juridictions. Contrairement au prescrit de l'article 242 du Code minier, ce protocole prévoit que 10% de la quotité de la RDM reviendront aux ETD concernées par l'exploitation minière au lieu de 15 % que prévoit le Code minier.

Selon l'accord signé entre la province et les ETD en juin 2020 dans le Haut-Katanga par exemple, un protocole d'accord créant la caisse de « *solidarité* » a été imposé par le gouvernement provincial aux ETD bénéficiaires de la redevance minière. Ces ETD ont été obligées de verser 10% de fonds de la RDM à la mairie ; 10% dans la caisse de solidarité et 5% dans le compte de la Division des Mines. Il va sans dire que cet Accord ne repose sur aucune base légale ni réglementaire et viole par ricochet les dispositions du Code minier et de son Règlement minier qui fixent la clé de répartition de la redevance minière.

### **3.3 Partage**

Ainsi, depuis le deuxième semestre 2018, les provinces et les ETD, notamment celles du Haut-Katanga du Lualaba, du Sud-Kivu perçoivent leurs quotités de la redevance minière conformément aux dispositions du code minier révisé. Suivant les statistiques et données des produits miniers marchands collectées auprès des divisions provinciales des mines, les montants totaux générés par la redevance minière dans les 7 provinces évaluées étaient de l'ordre de 544.459.556 USD pour l'année 2019. Ce montant est censé avoir été réparti de manière suivante entre les entités bénéficiaires.

## **CONCLUSION**

Subsidiairement au partage direct de la redevance minière entre le gouvernement central et les entités infranationales, le code révisé prévoit la constitution d'un fonds de développement local devant être alimentée par au moins 0,3% du chiffre d'affaires annuel de chaque société minière ainsi que la signature avec les communautés locales et l'exécution d'un cahier des charges de responsabilité sociétale par chaque titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanentes. Le code révisé inclut également un régime décentralisé des impôts et taxes d'intérêts commun à percevoir au profit des provinces et entités territoriales décentralisées.

Les exemples des pays qui ne sont pas parvenus à se servir de leurs abondantes ressources naturelles pour obtenir un progrès économique et social rapide comme la RD Congo sont nombreux. Dans cette étude, l'on retiendra que si la RDC se dote d'une justice et d'une Banque Centrale indépendantes, ou des deux, il saura comment établir des institutions ayant vocation à protéger des vicissitudes de la vie politique, les sphères de l'action publique jugées trop importantes pour être laissées aux mains des politiciens. Et même si l'on y parvient, il reste souhaitable et nécessaire d'adapter les politiques budgétaires, monétaires et de change à la situation spécifique du pays ; et cela au moins en augmentant dans toute la mesure du possible l'efficacité du recouvrement des recettes publiques et en éliminant le fléau de la surévaluation.

Au vu de la manière dont sont gérés les fonds de la redevance minière alloués aux ETD, nous estimons qu'il faut employer le produit de ces redevances au financement de dépenses socialement productives ou à la réduction d'autres sources moins efficaces de recettes pour que le poids global des prélèvements obligatoires reste supportable.

La bonne gestion budgétaire exige aussi de prêter attention à la volatilité des matières premières. Comme leurs prix ont tendance à être instables, des ressources naturelles abondantes s'accompagnent souvent de fluctuations des recettes d'exportation. Cette volatilité nécessite une stabilisation budgétaire, ce qui pose la question classique du choix entre *les règles* et *l'action discrétionnaire*. Les mesures de stabilisation discrétionnaires visent à accumuler des réserves de change et des recettes publiques quand les cours des matières premières sont élevés, ces réserves et ces recettes étant utilisées quand les prix sont bas ; on peut les critiquer au motif qu'elles interviennent souvent trop tard et deviennent donc contreproductives en accentuant l'instabilité des gains. En revanche, on peut reprocher aux règles budgétaires d'être trop mécaniques et insensibles aux circonstances. Il s'agit d'un dilemme classique pour lequel il n'existe pas de solution passepartout.

Le Chili applique une règle budgétaire en vertu de laquelle l'État peut avoir un solde inférieur à l'objectif de l'équilibre ou d'un excédent de 1% du PIB, dans la mesure où celui-ci est inférieur au potentiel ou si le prix du cuivre se situe en dessous de son niveau d'équilibre à moyen terme (10 ans) L'objectif est de protéger les producteurs et l'économie nationale des fluctuations de prix. Ce dispositif est sujet aux mêmes critiques que les fonds de stabilisation des prix et, plus généralement, les politiques de stabilisation basées sur des règles. Il a des avantages et des inconvénients. Cela correspond au concept des Banques centrales indépendantes, mais responsables, et bien sûr celui de l'indépendance de la justice et des instances de supervision. Il s'applique à une large gamme de ressources naturelles.

À la Cour des comptes d'organiser des missions d'audit des comptes conjointement avec les assemblées provinciales au sein de toutes les ETD pour regarder la question de la gestion, de l'allocation des fonds, les mécanismes de passation des marchés publics ainsi que les coûts des ouvrages réalisés avec les fonds de la redevance minière.

Aux ETD de publier régulièrement et de manière désagrégée les informations relatives aux revenus collectés ainsi que leur allocation ;

Au ministre de Mines, d'accélérer la signature du décret fixant les modalités de répartition et de gestion de la quotité de la redevance minière entre ETD en chevauchement et en superposition.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. BANQUE MONDIALE, (2008) République démocratique du Congo. La bonne gouvernance du secteur minier comme facteur de croissance, Rapport n°43402-ZR.
2. Fabien MAYANI, (2020), les communautés locales en attente des retombées sociétales.
3. FONDS MONETAIRE INTERNATIONALE, (2012) Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application, 15
4. G., BAKANDEJA WA MPUNGU (2009) Droit minier et des hydrocarbures en Afrique centrale : pour une gestion rationnelle, formalisée et transparente des ressources naturelles, Larcier, Bruxelles
5. Gylfason THORVALDUR (2010). Ressources naturelles, finances et développement, FMI.
6. H., ANDRÉ-DUMONT, (2013) « Le régime incitatif du secteur minier de la RDC en voie de révision », CBLACP, 48<sup>ème</sup> année, Avril/Mai/Juin 2013, Bruxelles.
7. J.-F. et HEMPTINNE, (1926) « Les Mangeurs de cuivres du Katanga », Revue générale de la Colonie belge-Bulletin de la société belge d'études coloniales, XXXIII<sup>ème</sup> année, T. I, n°3,206-371.
8. Lee Kuan Yew (1998), The Singapore Story, Memoirs of Lee Kuan Yew, Singapore Press Holdings, Singapour.
9. MAZALTO, M. (2005) La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo, L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005,265.
10. Philippe-Alexandre et Sondji Mulanza Kating, (2014). Le projet de révision du code minier de la RDC : de l'incitation à la dissuasion, Academia Press, Namur.
11. S., MARYSSE, (2013) La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: Conjonctures congolaises 2012.
12. Wenar, Leif (2008), « Property rights and the resource curse », Philosophy and Public Affairs, winter, 1-32.