

**CAHIERS AFRICAINS  
AFRIKA STUDIES**

n° 82

2013



# **Conjonctures congolaises 2012**

Politique, secteur minier  
et gestion des ressources naturelles  
en RD Congo

sous la direction de  
**Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda**

n° 82

2013



Éditions L'Harmattan  
5-7, rue de l'École-Polytechnique  
75005 Paris

## **CAHIERS AFRICAINS – AFRIKA STUDIES**

Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC)  
Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA)  
Section d'Histoire du Temps présent  
(anciennement Institut africain/Cedaf)  
Afdeling Eigentijdse Geschiedenis  
(voorheen Afrika Instituut-ASDOC)

Secrétaire de rédaction : Edwine Simons

Cet ouvrage a fait l'objet d'une procédure d'évaluation scientifique.

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren, Belgique  
Tél. : + 32 2 769 58 47 Fax : + 32 2 769 58 20  
E-mail : [edwine.simons@africamuseum.be](mailto:edwine.simons@africamuseum.be)  
Site : [http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africaninstitute/index\\_html](http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africaninstitute/index_html)  
Conditions de vente : [www.africamuseum.be/research/publications](http://www.africamuseum.be/research/publications) ; [publications@africamuseum.be](mailto:publications@africamuseum.be)

### **Couverture :**

Conception graphique : Mieke Dumortier.

Photo de couverture : Le terril à contre-jour, photo Thierry De Putter © MRAC.

Photos de quatrième couverture : Le stacker de la Gécamines (Kolwezi) ; Lavage dans la mine artisanale de Kalabi, photos Thierry De Putter © MRAC.

Les activités de la Section d'Histoire du Temps présent sont financées par le SPP Politique scientifique et par la Coopération belge au développement.

Ce « Cahier » a reçu un appui financier de la Loterie nationale et de l'E-CA – CRE-AC.  
<http://www.eca-creac.eu>

© Musée royal de l'Afrique centrale  
et  
© L'Harmattan, 2013  
5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris  
<http://www.librairieharmattan.com>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)  
[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)

ISBN :  
EAN : 2

## SOMMAIRE

<b>Renaissance du secteur minier.....</b>	9
<b>La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ?</b>	
<i>par Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga.....</i>	11
1. Le paradoxe de la pauvreté sur fond de richesse accrue : les explications théoriques.....	13
2. L'évolution de la production minière : de l'implosion à la transformation bicéphale .....	17
3. Le dépècement de la Gécamines et la reprise par des acteurs internationaux : beaucoup de production, peu d'emplois .....	23
4. Rente minière : ampleur et redistribution.....	29
Conclusions .....	39
Bibliographie.....	41
<b>Le potentiel minier de la République démocratique du Congo (RDC)</b>	
<i>par Thierry De Putter et Sophie Decrée .....</i>	47
Introduction .....	47
1. Réserves géologiques de la RDC : chiffres et statistiques .....	48
2. Y a-t-il une place pour le secteur minier artisanal en RDC ? .....	54
3. Les facteurs favorables à un accroissement du potentiel minier de la RDC ....	56
4. Les facteurs défavorables à un accroissement du potentiel minier de la RDC	58
5. Discussion : quel avenir pour le potentiel minier de la RDC ? .....	58
En guise de conclusion.....	60
Bibliographie.....	61
<b>Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu.</b>	
<b>Possibilités d'une cohabitation pacifique ?</b>	
<i>par Gabriel Kamundala Byemba .....</i>	63
Introduction .....	63
1. La gouvernance minière en RDC .....	64
2. Dynamiques du secteur minier au Sud-Kivu.....	72
Conclusion .....	84
Bibliographie.....	85
<b>Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja</b>	
<i>par Célestin B. Bucekuderhwa, Guillaume Bidubula, Eddy Balemba .....</i>	89
Introduction .....	89
1. Concept de vulnérabilité : modèle théorique .....	91

---

2. Approche méthodologique .....	93
3. Résultats et discussion.....	97
4. Conclusion, limites et pistes de recherche .....	111
Bibliographie.....	112
<b>Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu</b>	
<i>par Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon Ndungu Mukasa .....</i>	117
Introduction .....	117
1. Initiatives internationales et régionales .....	119
2. La mise en pratique de la certification au Sud-Kivu .....	122
3. Quel système de certification est envisageable, souhaitable ou crédible au Sud-Kivu ? .....	128
Conclusion .....	140
Bibliographie.....	141
Liste des abréviations et acronymes .....	144
<b>Autres ressources naturelles .....</b>	145
<b>Enjeux et défis d'une province pétrolière en devenir</b>	
<i>par François Misser.....</i>	147
Introduction .....	147
1. Le poids présent du pétrole dans l'économie congolaise .....	148
2. Un potentiel important mais pas suffisamment connu .....	149
3. Un pactole qui engendre beaucoup de nouveaux défis .....	164
Conclusion.....	172
Bibliographie .....	173
Liste des sigles et acronymes .....	176
<b>La gestion de l'écosystème forestier en RDC : analyse critique</b>	
<i>par Frank Van Acker .....</i>	179
Introduction .....	179
1. Contexte .....	181
2. La gestion forestière : cadre institutionnel et législatif .....	183
3. Exploitation des forêts naturelles .....	189
4. Conservation et production des services éco-systémiques.....	196
5. Gouvernance.....	201
6. Le financement du secteur.....	203
Conclusion.....	207
Bibliographie .....	209

**Chroniques .....** 215**La gratuité de l'enseignement primaire en RDC : attentes et revers de la médaille**

<i>par Tom De Herdt et Emmanuel Kasongo Munongo .....</i>	217
Introduction .....	217
1. Préalables de la politique de gratuité.....	219
2. La mise en œuvre de la politique .....	221
3. Impact de la gratuité.....	225
4. Adaptation des acteurs locaux : normes pratiques .....	229
5. La gratuité et la qualité de l'éducation primaire .....	234
Conclusion.....	236
Bibliographie.....	238

**RDC 2012 : la fracture ?**

<i>par Paule Bouvier, Jean Omasombo Tshonda et Noël Obotela Rashidi ..</i>	241
1. L'armature institutionnelle de la deuxième législature, 2012-2017 .....	241
2. Les institutions nationales en action.....	247
3. La reprise de la guerre dans la région de l'Est .....	253
4. Le conflit à l'Est de la RDC dans l'arène internationale.....	258
5. La rébellion fait tache d'huile .....	275
6. Le xiv <sup>e</sup> sommet de la Francophonie : un entracte.....	276
7. Goma au noeud de la crise .....	277
Conclusions : l'État congolais en sursis ? .....	280
Bibliographie.....	281

**La « communauté internationale » dans l'impasse ?****Perspectives critiques**

<i>par Gauthier de Villers .....</i>	287
1. Tutelle ou semi-tutelle ? .....	289
2. La démarche de reconstruction « par le haut » et sa contestation .....	295
3. L'économie politique de la Banque mondiale.....	300
Considérations finales .....	303
Bibliographie .....	304



## **RENAISSANCE DU SECTEUR MINIER**



# **LA RENAISSANCE SPECTACULAIRE DU SECTEUR MINIER EN RDC**

## OÙ VA LA RENTE MINIÈRE ?

*Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga*

Après quasi deux décennies de régression économique dont le point culminant fut la première guerre internationale africaine (1998-2003), la République démocratique du Congo est entrée dans une nouvelle phase (Reyntjens 2010). Celle-ci se traduit, au plan politique, par une transition d'un système à parti unique vers un multipartisme comportant des élections présidentielles et législatives (2006 et 2011), transition qui se déroule dans un climat de contestations et est lourde d'un héritage de gestion politique patrimoniale (Bouvier & Omasombo 2012).

Au plan économique, cependant, les acquis d'un redressement deviennent plus clairs. Depuis 2003, en effet, la RDC renoue avec une croissance du revenu national de 6 % en moyenne et semble mieux maîtriser l'inflation (FMI 2011 : 76). Cette maîtrise est due à deux facteurs principaux.

Tout d'abord, elle la doit à un meilleur contrôle de la création monétaire. Relevons à cet égard que, même si le mérite n'en incombe pas au seul Gouvernement, le blocage partiel de cette première source de corruption et d'appauvrissement de la population est un acquis nécessaire pour la reconstruction (Marysse *et al.* 2010).

En second lieu, elle est due à la bonne tenue du taux de change. Un pays comme la RDC, paradoxalement très dépendant des importations pour nourrir sa population comme pour s'approvisionner en presque tous les produits manufacturés, doit forcément exporter beaucoup pour financer celles-ci. Aussi le fait que la dépréciation du taux de change – et donc de la monnaie nationale – se soit arrêtée signifie-t-il qu'il y a une entrée de devises importante.

Mais d'où proviennent cette croissance et ces devises ? La réponse est simple : elles sont principalement dues à l'augmentation spectaculaire de la

production et de l'exportation de produits miniers, avant tout dans le secteur cuprifère et le secteur cobaltifère.

L'augmentation de la production minière a été spectaculaire depuis 2005, passant d'un niveau dérisoire de quelques dizaines de milliers de tonnes de cuivre au début du millénaire à plus de 500 000 tonnes en 2011, soit un niveau dépassant les niveaux de production maximaux des années 1970 et 1980. Si, entre autres productions, celle de Sicomines<sup>1</sup> se réalise et que les ambitions de TFM et de KCC se maintiennent, les projections pourraient même doubler. Comme le secteur cuprifère a été le moteur de l'économie zaïroise et le grand pourvoyeur de fonds de l'État zaïrois, il est probable que, par sa renaissance, le secteur minier puisse à nouveau jouer un rôle majeur dans la reconstruction du pays.

L'augmentation de la production minière et la relative bonne tenue de l'économie (croissance et maîtrise de l'inflation) n'impliquent cependant pas nécessairement que la population en bénéficie (Banque mondiale 2008 : 10). Mais la croissance n'est pas le défi ultime : celui-ci est, pour un État, de traduire les effets de cet accroissement de la production minière en amélioration du bien-être de la population. Pour atteindre cet objectif, une utilisation judicieuse des recettes de ce secteur s'impose. Celles-ci doivent être investies dans une transformation de l'économie qui permette une augmentation durable de bien-être. Et cela ne va pas de soi !

Cet article essaie de formuler quelques réponses à la question suivante : les conditions sont-elles réunies pour que la « malédiction des ressources naturelles » soit transformée en croissance durable et en amélioration des conditions de vie des Congolais ?

Dans une première section, nous allons voir quels sont les éclairages théoriques qui expliquent *le paradoxe de la pauvreté sur fond de richesse accrue* et comment on peut essayer de l'éviter. Dans la deuxième section, nous allons analyser de plus près *l'évolution de la production minière : de l'implosion à la transformation bicéphale* en RDC. Ensuite, dans la troisième section, il nous faudra expliquer cette renaissance de la production minière. Elle est le résultat d'une expropriation/privatisation des titres miniers de l'entreprise publique (Gécamines), et des investissements de grandes entreprises étrangères qui exploitent/exportent les minéraux en partenariat avec la Gécamines<sup>2</sup>. À ce moment, nous serons outillés pour répondre à notre

<sup>1</sup> Sicomines : Société anonyme à responsabilité limitée (SARL) issue des contrats sino-congolais, qui est en partenariat avec la Gécamines sur la base de deux tiers de voix pour les Chinois dans le conseil d'administration.

<sup>2</sup> Juridiquement, il n'y a pas vraiment eu expropriation : on a imposé les mêmes conditions à la Gécamines qu'aux autres compagnies (en théorie), notamment le paiement de droits superficiaires, que la Gécamines ne pouvait pas payer pour tous ses titres. Elle a donc été contrainte de renoncer à une partie de ses droits.

question de recherche centrale dans la dernière section, avant de conclure sur l’interrogation : *à qui profite la nouvelle rente minière ?*

## **1. Le paradoxe de la pauvreté sur fond de richesse accrue : les explications théoriques**

Pourquoi certains pays, royalement dotés en ressources naturelles, n’arrivent-ils pas à faire bénéficier leur population de cette richesse (Ross 1999 ; Sachs & Warner 2001 ; Brunschweiler 2008 ; Auty 2010 ; Collier 2010) ? Ce paradoxe, qui est souvent appelé « la malédiction des ressources naturelles », a surtout été constaté en Afrique subsaharienne durant les décennies précédentes. La moitié des vingt-cinq pays les plus dépendants des exportations minières se retrouvent dans la catégorie des pays pauvres très endettés étaient situés en Afrique subsaharienne (Ross 2001 : 7). Tel est le cas de pays comme le Nigeria, la Sierra Leone, le Liberia, la Guinée, l’Angola, la RDC... : ils ont pendant des décennies connu des taux faibles ou négatifs de croissance combinés à un haut degré d’inégalité et de corruption, et, de plus, sont souvent impliqués dans des conflits internes ou régionaux.

L’étude de Henley et van Donge (2012) a comparé la bonne tenue de certains pays asiatiques et les pauvres résultats de l’Afrique subsaharienne, opposition qui est encore plus prononcée si on confronte les résultats entre pays dotés d’abondantes ressources naturelles dans les deux continents. La Malaisie, par exemple, est arrivée à faire croître le bien-être de sa population de 500 % au cours des quarante dernières années, alors que le Nigeria – important exportateur africain de pétrole – a vu son revenu par habitant stagner durant cette même période (Venables 2012 ; Sala-i-Martin 2003 : 3)<sup>3</sup>.

On peut déceler trois théories différentes pour expliquer cette « malédiction des ressources naturelles ».

La première explication théorique est celle du « syndrome hollandais », décrit pour la première fois à propos de la rente procurée par le gaz naturel découvert et exploité aux Pays-Bas (Benjamin *et al.* 1989 ; Fardmanesh 1991). Elle consiste à observer que l’entrée de devises étrangères par le biais des exportations de ressources naturelles accroît la valeur de la monnaie nationale et fait apprécier le taux de change. Les importations (la nourriture, les textiles, etc.) deviennent moins chères. Les habitants sont alors plus enclins à acheter des produits importés. Les secteurs nationaux qui produisent ou qui pourraient produire ces biens deviennent moins compétitifs, d’où la difficulté

<sup>3</sup> Conférence sur la « Gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne », Kinshasa, 21-22 mars 2012, à retrouver sur : <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/Kinshasa/index.htm> (consulté le 11 décembre 2012).

pour les autres secteurs productifs de se développer. Cette explication purement économique ne satisfait pas, car si l'effet du syndrome hollandais peut jouer, il peut être contrecarré par d'autres mesures d'économie politique. Ce sont alors des pesanteurs d'ordre politique qui peuvent expliquer pourquoi ces mesures ne sont pas prises.

Une *deuxième théorie*, qui a surtout été avancée dans les années 1990, se basait sur la coïncidence entre la conflictualité et l'abondance de ressources naturelles. À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, dix-huit des quarante conflits violents observés dans le monde ont eu lieu en Afrique subsaharienne (Sen 1994). Invariablement, le contexte d'implosion économique tendait à confirmer que violence et développement étaient aux antipodes l'une de l'autre. Le travail bien connu de Collier et Hoeffler (1998 ; 2004) montre que la probabilité de conflit est plus grande dans les pays dont les exportations dépendent fortement des produits miniers et des hydrocarbures<sup>4</sup>. Ces deux auteurs ont ainsi ouvert un débat sur les causes des conflits violents. Un large accord s'est ensuite dégagé après un débat intense. Un livre de Sherman et Ballentine (2006) formule bien ce qui pourrait faire consensus : d'une part, les causes des conflits doivent être cherchées dans des griefs définis, comme « l'inégalité en termes de droits politiques et économiques, les inégalités de revenus et les discriminations ethniques ou religieuses » (traduit d'Olsson & Fors 2004 : 322) ; d'autre part, la « cupidité » des chefs des groupes belligérants et la possibilité d'accès à des ressources qui se prêtent facilement au pillage, comme l'or ou le diamant, expliquent la durée du conflit, une rébellion ou une armée pouvant se financer par ce pillage. La « première guerre internationale africaine » en RDC (1998-2003) en est l'exemple par excellence (Reyntjens 2009).

Les liens entre abondance de ressources naturelles et conflictualité ne suffisent cependant pas à rendre compte du phénomène de la malédiction des ressources naturelles. Comme on va le démontrer dans les sections 2 et 3 de cet article, la conflictualité en RDC, comme dans bien d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, n'est elle-même que le résultat de causes plus profondes liées à un mode de gestion politique qu'on a appelé « néopatrimonial » (Englebert 2001 ; van de Walle 2005). Ceci nous amène à une *dernière explication*, qui, selon nous, rend le mieux compte du phénomène de la malédiction des ressources naturelles, et qui, en même temps, indique comment le combattre : l'explication par l'économie politique de la rente minière.

---

<sup>4</sup> Dans leur article intitulé « Cupidité et griefs » (2004), ils constatent que la probabilité de conflit augmente avec la dépendance d'un pays aux exportations de ressources naturelles.

L'approche de *l'économie politique de la rente (minière)*, qui soutient que le mode de gestion politique de la rente ou surplus économique<sup>5</sup> détermine les résultats du développement, a des racines théoriques lointaines (Galtung 1977 ; Gran 1979 ; Bézy *et al.* 1984 ; Bates 2011). Actuellement, elle refait surface en tant que critique du paradigme constitutif du consensus post-Washington : celui-ci appelle à s'attaquer au sous-développement en Afrique subsaharienne par la combinaison d'une politique économique néolibérale et d'un agenda politique de la bonne gouvernance, du multipartisme et des élections (Kelsall & Booth 2010 ; Khan 2000 et 2009).

L'ancienne forme de l'économie politique de l'État rentier, en Afrique subsaharienne comme en Asie, s'était développée dans le contexte postcolonial des systèmes politiques à parti unique. L'idée prépondérante dans les pays fortement dotés de ressources naturelles était que la rente économique jusque-là générée et contrôlée par des entreprises étrangères devait être mise sous le contrôle national. Les entreprises étrangères furent alors souvent nationalisées. Cette même orientation politique n'a cependant pas produit partout les mêmes résultats. On a souligné la différence entre les évolutions asiatiques et africaines. Celle-ci ne tenait pas au modèle politique. Ainsi, par exemple, aussi bien l'Indonésie que le Zaïre étaient caractérisés par une gestion autocratique et patrimoniale, les dictateurs contrôlant le surplus économique et le distribuant entre les clients du régime. La différence résidait dans l'utilisation du surplus économique par la classe politique. La rente était-elle investie et utilisée productivement ou bien était-elle dilapidée ? Cette différence est décisive : c'est l'usage de la rente qui menait soit à un processus de développement, soit à l'aggravation du sous-développement (Galtung 1977 : 2 ; Bézy *et al.* 1984).

Ces anciennes idées sont maintenant reprises par ce que nous appellerons *la nouvelle économie politique de la rente économique* (Kelsall & Booth 2010 ; Khan 2000 ; 2009). Nouvelle, car elle recycle ses mêmes idées dans un contexte politique et intellectuel tout à fait différent. D'abord, avec la fin de la guerre froide, l'idée que les régimes autoritaires n'étaient pas capables de générer le cadre nécessaire au développement a gagné en force. La combinaison d'une libéralisation des marchés et de la démocratisation n'allait pas seulement, soutenait-on, permettre d'accroître la production,

<sup>5</sup> Le terme « rente » sera utilisé pour un concept qui, en fait, est plus large que celui de « surplus économique ». Le surplus économique est la part du revenu national constituée des taxes du Gouvernement et des profits des entreprises (l'épargne étant très faible dans les pays pauvres) qui permet de faire des investissements et des dépenses gouvernementales. C'est l'utilisation de ce surplus qui détermine la trajectoire de développement d'un pays. Si ces dépenses ne sont pas utilisées pour créer un État performant, payer les dépenses sociales comme l'éducation et la santé, et pour faire des investissements dans la transformation de l'économie, la société stagnera et l'État restera inapte à exécuter ses fonctions d'État.

mais aussi, par le contrôle démocratique, permettre aux populations de saisir les opportunités que la croissance et la démocratie allaient leur apporter. Intellectuellement, le travail du prix Nobel A. Sen, *Development as Freedom* (2001), a certainement renforcé le « consensus post-Washington ».

La nouvelle école d'économie politique de la rente (Khan 2009 ; Kelsall & Booth 2010) soutient que le paradigme sur lequel repose ce consensus doit être remis en question. L'argumentation est la suivante. D'abord, les États du Sud-Est asiatique, pris comme modèles par la Banque mondiale, ont en réalité connu leur essor économique sous des régimes autoritaires. Ce n'est qu'après cet essor que la libéralisation politique s'est réalisée (les pays C dans la figure 1). Ensuite, l'instauration de la démocratie d'en haut et de l'extérieur a conduit, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, à une politique mimétique de faux-semblant, et créé des entraves à un développement économique de long terme. Un auteur comme J.-F. Bayart (1999) a montré comment les élites ont adopté les règles formelles de la démocratie ainsi que ses signes extérieurs, tout en adaptant ces changements imposés à leur gestion néopatrimoniale (politique du ventre, État rhizome). La compétition politique sous la forme électorale, non seulement a un coût énorme<sup>6</sup>, mais, en plus, a des effets contreproductifs : elle crée un horizon temporel très bref et incertain qui ne stimule pas des choix d'investissement à long terme et de transformation d'économie ; elle ravive encore la recherche effrénée du contrôle et du captage de la rente (les pays B dans la figure 1). Le véritable enjeu, rappelle cette nouvelle école de pensée, est l'utilisation productive de la rente (minière) économique ; ce dont il s'agit, c'est de transformer l'économie en stimulant l'investissement dans l'agriculture, l'éducation et la santé, de réinventer un cadre régulateur pour que les industries naissantes aient encore un avenir dans un contexte de coopération interafricaine, etc.

Une critique de cette nouvelle économie politique pourrait être qu'il y a des exemples de combinaison de respect des règles démocratiques et d'utilisation productive de la rente : le Botswana et l'île Maurice en sont les illustrations types (les pays A dans la figure 1). Ce qui nous amène à la synthèse d'économie politique (ancienne et nouvelle) suivante : tout en concédant que les trajectoires de développement en Afrique subsaharienne peuvent être diverses, nous soutiendrions que la trajectoire décrite par la flèche 2 dans la figure 1, celle du consensus post-Washington, est peu probable, tandis que celle décrite par la flèche 1, celle de l'expérience de beaucoup de pays du Sud-Est asiatique, est plus réaliste.

---

<sup>6</sup> Selon *The Economist* (31 mars 2012 : 55), les élections en RDC auraient été, après celles des États-Unis, les plus chères au monde à organiser, pour arriver à un résultat contesté.

**Figure 1. Une synthèse de l'économie politique de la rente**

	Utilisation de la rente	Productive	Dilapidée
Système politique	A) État développemental démocratique (croissance, moins d'inégalités et de corruption)	B) État fragile-rhizome/ stagnation économique/ pauvreté (institutions et État de droit instables, droits humains, dépendance de l'aide/ corruption)	
Démocratique			
	↑ 1		← 2
Autocratique/ néopatrimonial	C) État développemental néopatrimonial (croissance inégalitaire, corruption)	D) État fragile/stagnation économique/pauvreté/ inégalité accrue (absence État de droit et droits humains/corruption)	

Sources : basé sur les idées, entre autres, de Galtung 1977 ; Gould 1980 ; Bézy *et al.* 1984 ; Kelsall & Booth 2010.

## 2. L'évolution de la production minière : de l'implosion à la transformation bicéphale

### ***L'implosion du secteur cuprifère et la constitution d'un secteur artisanal informel : 1990-2000<sup>7</sup>***

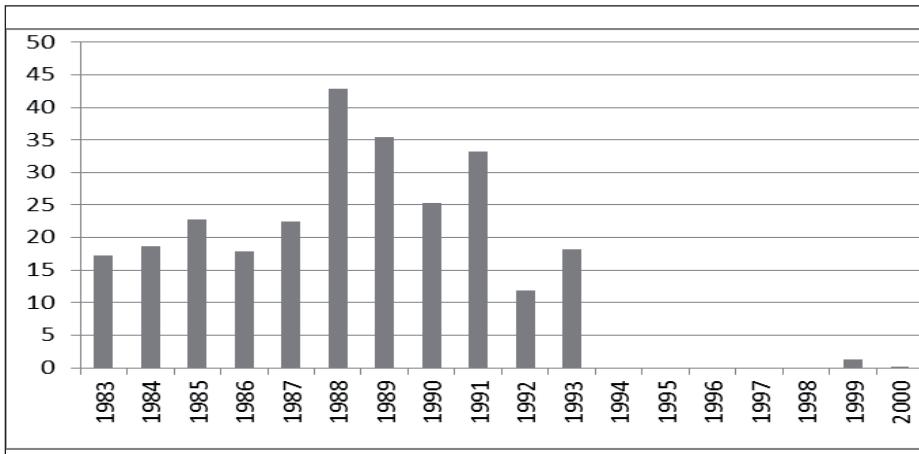
L'ingérence politique dans les entreprises publiques minières, la pratique désastreuse de la ponction sur leurs trésoreries par le pouvoir public, la baisse des cours des métaux, ainsi que le manque d'investissement et aussi d'entretien de l'outil de production expliquent le déclin vertigineux observé dans l'évolution du secteur minier à partir des années 1990<sup>8</sup>. C'est ainsi qu'après avoir atteint un plafond historique de 42,9 % en 1988, la contribution de la Gécamines, poumon de l'économie congolaise, aux recettes budgétaires a progressivement décliné au cours des années 1990, avant de disparaître de

<sup>7</sup> Lire Kennes (2000 et 2005) pour plus de détails sur l'évolution du secteur minier durant cette période.

<sup>8</sup> Le refoulement des Kasaïens du Katanga (1991) est une cause supplémentaire à retenir dans le cas de la Gécamines.

1994 à 1998 (graphique 1). Le Gouvernement n'avait plus d'autre choix que de s'appuyer sur les recettes beaucoup plus faibles provenant de l'exploitation du diamant.

**Graphique 1. Contribution (en %) de la Gécamines aux recettes budgétaires de 1983 à 2000**



Sources : Kabuya & Tshunza 2009 ; BCC, rapports annuels.

Dans un effort de relance économique face à l'effondrement du secteur minier, principalement de la Gécamines dont la production ne se situe plus en 1993 qu'à 11 et 23 % de son niveau de 1989, respectivement pour le cuivre et le cobalt<sup>9</sup> (graphiques 2 et 3), le Gouvernement Kengo, sous la pression des institutions financières internationales (suspension du droit de vote et menace d'exclusion du système de Bretton Woods), entama une prudente privatisation<sup>10</sup> du secteur minier en 1994.

C'est dans ce contexte d'ouverture que ce Gouvernement annonça la restructuration de la Gécamines ; cette dernière prépara un ensemble de projets précis de *joint-ventures* touchant aussi bien le secteur de l'exploration que ceux de la production et des rejets. Elle put ainsi conclure quelques contrats en vue de réhabiliter des mines de cuivre-cobalt et de zinc, ainsi que des installations de traitement associées, notamment avec le groupe Forrest pour l'exploitation du cobalt (STL) et avec Lundin pour Tenke Fungurume pour le cuivre et le cobalt, et aussi amorcer des négociations avec d'autres

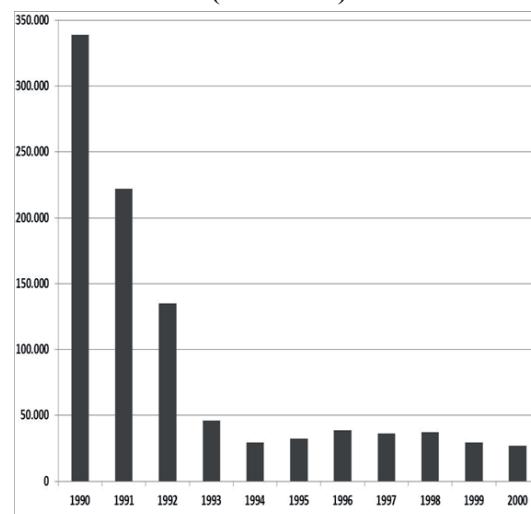
<sup>9</sup> Face à l'effondrement du prix du cuivre, la production minière se concentra sur le cobalt suite à la hausse de son prix sur le marché mondial, permettant ainsi à la Gécamines de survivre malgré la guerre et le manque de financement.

<sup>10</sup> Une privatisation qui consistait en apports d'expertise et de capitaux par des partenaires étrangers, en contrepartie de la cession du management et des droits d'exploitation par la Gécamines ainsi que par les autres entreprises publiques (Kennes 2000 : 311).

compagnies minières étrangères<sup>11</sup> en vue de la vente par appartements des polygones de la Gécamines, de la SOMINKI et de l'OKIMO (RDC, Assemblée nationale, Lutundula 2006 : 6). La guerre<sup>12</sup> qui intervint un mois seulement après la signature de la plupart des contrats (septembre 1996) compliqua encore davantage la tâche du Gouvernement et le fragilisa. Il ne disposait déjà que d'une faible marge de manœuvre dans les négociations, étant asphyxié financièrement et en état de nécessité face à des investisseurs seulement soucieux du rendement boursier rapide de leur mise de fonds initiale.

L'effondrement du secteur minier, et plus particulièrement de la Gécamines, affecta non seulement l'économie nationale amputée de recettes vitales, mais aussi les provinces et les communautés qui bénéficiaient de l'implantation de cette industrie minière. Ne réalisant plus qu'une fraction infime de sa production d'autan, celle-ci ne pouvait plus maintenir son précédent niveau d'appui infrastructurel et social dans les zones où elle opérait. Les conséquences sociales furent catastrophiques. Aussi, pour survivre, la population se lança dans l'exploitation artisanale des minerais<sup>13</sup>. Des milliers de creuseurs se mirent à rechercher de l'or, de l'hétérogénite et de la malachite (Kennes 2000 : 336-338 ; 2005 : 172-175).

**Graphique 2. Évolution de la production du cuivre de 1990 à 2000  
(en tonnes)**

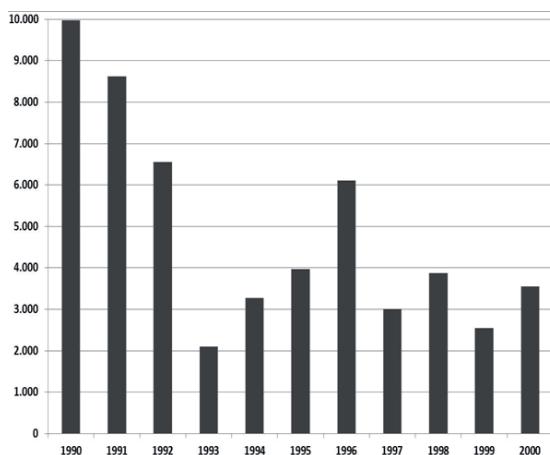


<sup>11</sup> Swipco (groupe suisse), Lundin Group (canadien), Cluff Mining (britannique), Banro (canadien), Mindev (belgo-canadien), Barrick Gold (canadien), South Atlantic Resources, SAR (canadien), Union minière (belge), Anvil Mining (australien), Glencore, Iscor et Broken Hill (sud-africains).

<sup>12</sup> Pour plus de détails sur l'impact des guerres/rébellions sur le secteur minier, voir Kennes (*ibid.*).

<sup>13</sup> Autorisée par le ministre des Mines.

**Graphique 3. Évolution de la production du cobalt de 1990 à 2000  
(en tonnes)**



Sources : statistiques de la Gécamines obtenues auprès de la Cellule technique de coordination et de planification minière (CTCPM).

L'évolution perçue dans le cas des minerais de la Gécamines est encore plus remarquable pour le diamant artisanal dont la production a supplanté la production industrielle. L'exploitation illégale de la cassitérite et du coltan a été fortement favorisée par le contexte des deux guerres : dès 2000, leur production industrielle a complètement disparu<sup>14</sup>.

Le secteur minier artisanal et informel prit dès lors peu à peu le relais du secteur minier public. Il se développa considérablement, aussi bien en termes de production qu'en termes d'emplois et de ressources pour la population. La Banque mondiale estimait à dix millions le nombre de personnes qui dépendaient directement ou indirectement de l'extraction artisanale des minerais, et entre 60 % et 90 % la part de la production artisanale dans l'exportation minière (World Bank 2008 : 10)<sup>15</sup>. Aucun secteur minier n'est épargné, les creuseurs artisiaux exploitent la quasi-totalité des minerais (cuivre et cobalt au Katanga, diamant dans les deux Kasaï, or en Ituri, cassitérite/coltan dans les deux Kivu, etc.).

<sup>14</sup> Pour une analyse de l'évolution de la production artisanale minière, lire Kennes (2000), Geenen & Marysse (2008) et Kabuya & Tshiunza (2009).

<sup>15</sup> Aucune étude ne permet de confirmer ces chiffres, d'où le caractère très approximatif de ces estimations.

## L'envol du secteur cuprifère et cobaltifère : 2001-2012

*« This government [Joseph Kabilo] was in a situation similar to that in 1997, when the AFDL regime intended to reconstruct the country. However, its starting point was incommensurably worse. The mining economy was almost totally informalized, while the enthusiasm of foreign mining companies was much smaller than it had been in 1997. The country was devastated and there was still a distinct possibility that the war might flare up again »* (Kennes 2005 : 175).

À son arrivée au pouvoir en 2001, le Gouvernement de Joseph Kabila hérita d'une situation socio-économique catastrophique avec un pays totalement dévasté et dépecé par les rébellions parfois appuyées par des pays voisins. C'est dans ce contexte qu'il prit, sous l'influence de la Banque mondiale, des mesures afin d'améliorer la gouvernance du secteur minier, notamment l'adoption du Code minier (2002) et du Règlement minier (2003) ainsi que la restructuration partielle de la Gécamines (2003-2004). Ces mesures permirent la reprise, bien qu'alors timide, de l'investissement étranger dans le secteur.

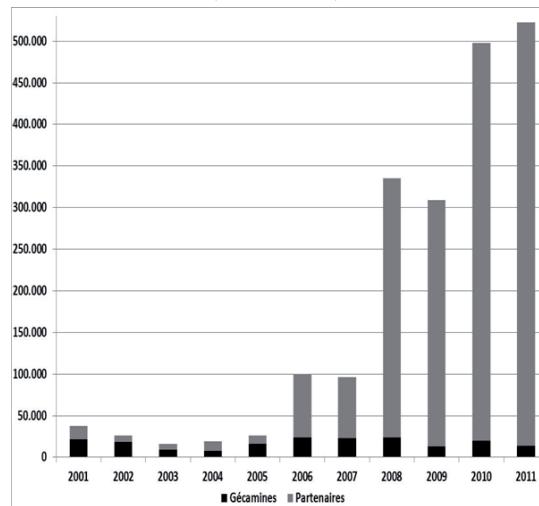
Beaucoup d'investisseurs revinrent dans le pays afin de sécuriser les concessions minières qu'ils avaient soit anciennement soit nouvellement acquises, principalement des « juniors » canadiens, qui avaient déjà fait la prospection du secteur en 1996 (First Quantum, Costamin Resources...), des « juniors » australiens actifs surtout dans la province du Katanga depuis cinq ans (Anvil Mining, Broken Hill Proprietary) ou nouveaux arrivants (Tiger Resources, New World Alloys), des sociétés indiennes créées par des commerçants libanais ou grecs (Chemaf, Somika, Bazano), des sociétés sud-africaines ainsi que les sociétés chinoises qui se multiplièrent rapidement (Kennes 2005 : 179-180).

L'impact des mesures du Gouvernement ne va se faire ressentir de manière significative qu'à partir de 2006 (graphiques 4 et 5), à la suite, très certainement, de la hausse des prix des matières premières intervenue entre 2004 et 2008, mais aussi grâce à l'assurance pour les investisseurs d'une certaine stabilité avec l'organisation des élections en 2006. Ce climat d'investissement va quelque peu se détériorer avec la baisse temporaire des prix des matières premières intervenue de 2008 à 2009 en raison de la crise financière mondiale, et aussi avec le processus de revisitation<sup>16</sup> (2007-2010) de nombreux contrats miniers signés durant la période de guerre et de transition (1996-2006) (André-Dumont 2011 : 49). Situation qui ne dura

<sup>16</sup> Des soixante et un contrats revisités, la commission interministérielle chargée de cet examen en annula seize et demanda la renégociation des contrats restants, ce qui fut fait en 2010.

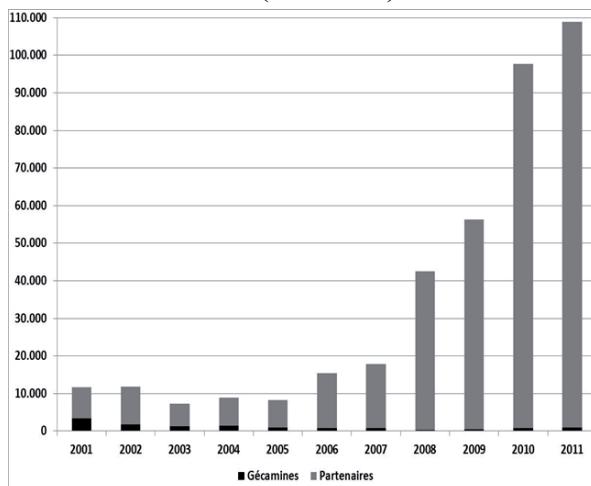
pas grâce à la forte reprise des prix des matières premières intervenue après 2009.

**Graphique 4. Évolution de la production du cuivre de 2001 à 2011  
(en tonnes)**



Sources : rapport annuel 2010 de la Banque centrale du Congo (BCC) ; condensé hebdomadaire d'informations statistiques n° 09/2012, BCC.

**Graphique 5. Évolution de la production du cobalt de 2001 à 2011  
(en tonnes)**



Sources : rapport annuel 2010 de la Banque centrale du Congo (BCC) ; condensé hebdomadaire d'informations statistiques n° 09/2012, BCC.

Ainsi donc, à la faveur de la bonne tenue des cours des matières premières sur le marché mondial, en favorisant la création des *joint-ventures* sur des bases plus crédibles, les mesures du Gouvernement ont eu un impact réel sur la relance du secteur minier, plus particulièrement du cuivre et du cobalt. Le partenariat Gécamines-investisseurs privés a, en effet, permis d'atteindre une production de plus de 500 000 tonnes de cuivre et de plus de 100 000 tonnes de cobalt en 2011, niveaux dépassant de loin les productions record de la Gécamines.

### **3. Le dépècement de la Gécamines et la reprise par des acteurs internationaux : beaucoup de production, peu d'emplois**

L'effritement observé dans l'évolution du surplus économique de la RDC (Congo/Zaïre) après l'indépendance s'explique en premier lieu par l'implosion du secteur des produits agricoles de rente intervenue dans les années 1960, et en second lieu par la perte progressive puis totale de la rente provenant du secteur cuprifère, principalement de la Gécamines, dans les années 1990. L'effritement de la base économique causa alors l'implosion des fonctions minimales de l'État. Le président Mobutu ne put se maintenir encore quelques années au pouvoir, soit jusqu'en 1997, que grâce à la création de la « vraie fausse monnaie ».

L'explication de l'effondrement de la rente a fait l'objet de nombreux débats. De nombreuses causes ont été évoquées. L'inadaptation et le caractère extraverti de l'économie coloniale ont souvent été invoqués. L'inadéquation du modèle économique aux besoins de la population serait due aux intérêts économiques étrangers, selon ce qu'affirmait Mobutu en 1973. Mais, quatre ans plus tard, le même Mobutu, dans son discours sur « le mal zaïrois », déclarait : « Quoi qu'il en soit, nous devons reconnaître que toutes ces causes extérieures au Zaïre, toutes graves qu'elles puissent être, ne sont pas les seules causes de la détérioration de la situation économique... Nous avons une grande responsabilité dans notre capacité de gestion » (Mobutu cité dans Mutamba Makombo 2008 : 287-294).

Trente-cinq ans après, le futur Premier ministre de la RDC, Matata Ponyo, réitère ce propos dans une allocution devant un congrès international sur la gestion des ressources naturelles, co-organisé avec le FMI. Il affirme que la pauvreté de ce pays, pourtant doté d'énormes ressources potentielles, est largement due à la mauvaise gouvernance (Matata Ponyo 2012). Le futur nous enseignera si cette prise de conscience renouvelée s'avère « opérationnelle », plus forte que les pesanteurs d'un mode de gestion néopatrimonial. On ne

peut en tout cas pas dire que rien n'ait changé depuis la période mobutiste de l'État prédateur. Aujourd'hui, la scène minière a profondément été modifiée : bon gré mal gré, il a été reconnu que la gestion/exploitation des ressources naturelles par des entreprises d'État a été catastrophique ; de grandes entreprises internationales ont pris la relève.

La critique des entreprises nationalisées en Afrique est allée de pair avec celle d'un système politique à parti unique et autoritaire (Banque mondiale 2008 ; van de Walle 2005). L'effondrement du mur de Berlin et la fin de la guerre froide sapèrent la dernière source de rente : celle de l'aide internationale. Le modèle du « consensus post-Washington » devint alors la norme en Afrique subsaharienne.

C'est dans ce contexte que la Gécamines dut redéfinir son rôle. Devenue joueur marginal sur la scène minière en tant que producteur (graphiques 4 et 5), la Gécamines s'est transformée en « courtier » d'intérêts miniers. Privatisée et restructurée en SARL depuis 2010, avec comme actionnaire unique l'État congolais, la Gécamines présente cependant encore une importance de premier ordre, étant la propriétaire de presque tout droit minier connu au Katanga. Chaque entreprise privée qui veut extraire ou vendre des minéraux doit passer un accord avec elle<sup>17</sup>, accord qui peut prendre deux formes : soit un partenariat (*joint-venture*) en vertu duquel la Gécamines lui permet d'exploiter des concessions minières en contrepartie d'un pourcentage d'actions dans la nouvelle entreprise, soit carrément la vente de son droit d'exploitation à cette entreprise.

Ainsi, par le biais de l'actionnariat permis par la première méthode, l'État congolais acquiert indirectement un contrôle minoritaire dans ces entreprises. Trente-cinq contrats de partenariat ont été signés dans ce cadre<sup>18</sup>. Le partenariat le plus connu au Katanga est celui avec TFM, mais celui qui, internationalement, a eu le plus de publicité est celui résultant des fameux contrats chinois Sicomines (2009). Cette entreprise à majorité d'actions chinoises a acquis le droit d'exploiter du cuivre, du cobalt et de l'or pendant trente ans contre un tiers d'actions pour la Gécamines, un pas-de-porte de 350 millions d'USD et l'obligation de préfinancer des infrastructures publiques (routes, réseau ferroviaire, etc.), qui seront remboursées avec une partie des profits futurs. Le talon d'Achille de cet accord est le faible pouvoir

<sup>17</sup> La Gécamines n'a retenu qu'une partie de ces droits miniers ; les autres sont retombés dans le domaine public et/ou ne lui appartenaient pas, même dans le passé. C'est ainsi que l'on peut assister au développement de projets comme Frontier et Kamoa, qui ne sont pas des projets de *joint-venture* (même si, pour Frontier, Sodimico a par la suite argumenté que les titres lui appartenaient).

<sup>18</sup> Pour plus de détails, voir [www.congomines.org](http://www.congomines.org) du Centre Carter à Lubumbashi, le site le plus complet sur la scène minière au Katanga/RDC, cofinancé par les Affaires étrangères du royaume de Belgique.

de négociation du Gouvernement congolais, et donc la perte d'une partie de la rente minière (Marysse 2010).

Ces deux méthodes/formes de privatisation ont toutes deux leurs mérites et leurs inconvénients. Elles sont très différentes en ce qui concerne le contrôle potentiel de la rente minière. Les partenariats ont pour avantage que l'État congolais se maintient comme partenaire minoritaire important, avec une supervision des activités et un revenu certain si l'activité minière est bien gérée. Alors que la Gécamines, en tant qu'entreprise d'État, a prouvé être un mauvais gestionnaire/producteur, les firmes (étrangères) ont tout intérêt à générer de la production. Mais, comme elles ont par ailleurs intérêt à minimiser le profit réalisé sur place, il est de la première importance que leur supervision soit rigoureuse. Il relève de la responsabilité de la Gécamines/État de trouver un équilibre entre des intérêts divergents.

Or, dans cette équation difficile, le maillon faible réside dans la qualité de cette supervision ; c'est là que le bât blesse. En effet, malgré ces trente-cinq partenariats, la Gécamines n'est toujours pas en mesure de sortir de son cycle d'endettement. Elle continue de subir des pertes, alors que la production dans les entreprises dont elle est actionnaire prend de l'ampleur. La mauvaise gouvernance paraît bien être la première raison de cette hémorragie.

En 2011, E. Joyce, parlementaire britannique, a jeté un pavé dans la mare en dénonçant la vente d'actifs de la Gécamines à des prix de loin en dessous du prix du marché. Le pays aurait ainsi perdu plus de 5 milliards d'USD, une somme énorme quand on sait que le budget propre de l'État se situe autour de 2 milliards par an<sup>19</sup>. En 2012, l'ONG Global Witness, reprenant ces allégations, a accusé l'entreprise suisse Glencore, le plus grand négociant au monde de minerais de cuivre et de cobalt, d'avoir acquis, par l'intermédiaire de Dan Gertler, les sites miniers de Mutanda et de Kansuki, loin en dessous du prix du marché<sup>20</sup>. Ces ventes d'actifs sous-évalués auraient pris la forme suivante : la Gécamines aurait, par l'intermédiaire de deux proches du président Kabila, feu Katumba Mwanke et Dan Gertler, vendu des actifs à des entreprises dites « *offshore* » situées dans les îles Vierges britanniques (Rowny Assets Ltd<sup>21</sup> et Biko Investment Corp). On ne connaît pas leurs propriétaires, mais ceux-ci auraient revendu les actifs au prix du marché à des entreprises intéressées par l'exploitation. Les bénéfices de l'opération auraient en partie servi au financement de la campagne électorale de 2011 du président Kabila (Global Witness 2011).

<sup>19</sup> <http://ericjoyce.co.uk/2011/11/congo-fire-sale/> (consulté le 11 décembre 2012).

<sup>20</sup> <http://www.globalwitness.org/fr/library/glencore-%C2%AB-devrait-s%E2%80%99expliquer-sur-des-contrats-potentiellement-corrompus-au-congo-%C2%BB-affirme> (consulté le 11 décembre 2012).

<sup>21</sup> Rowny (affilié à Dan Gertler) s'est associé avec Samref, compagnie contrôlée par Glencore.

Apporter la preuve que ces allégations sont exactes sera difficile, mais, selon des sources bien informées, au moins une de ces ventes correspondrait aux allégations, celle de la Société minière de Kabolela et Kipese (SMKK), qui s'est faite en deux fois :

- une première moitié des actifs a été vendue à Eurasian Natural Resources Company (ENRC)<sup>22</sup> au prix-marché de 75 millions d'USD. Numéro 4 en RDC, cette société vient après la firme américaine Freeport (Tenke Fugurume Mining), numéro un, et Glencore (Kamoto Copper Mining, Mutanda et Kansuki Mining...), numéro deux ;
- la deuxième moitié a, quant à elle, été vendue pour 15 millions d'USD aux entreprises *offshore* mentionnées plus haut, puis revendue à... ENRC, qui détient maintenant la totalité des actions de la SMKK.

L'architecte de cette combine, qui a généré 60 millions d'USD pour les propriétaires inconnus de ces *offshore*, serait Dan Gertler, de nationalité israélienne et proche du président.

Au-delà de ces malversations liées au cycle de financement de campagnes électorales ou aux enrichissements personnels, le dépècement/privatisation de la Gécamines a généré une scène minière tout à fait différente de celle du temps de l'entreprise d'État. Les caractéristiques les plus importantes sont :

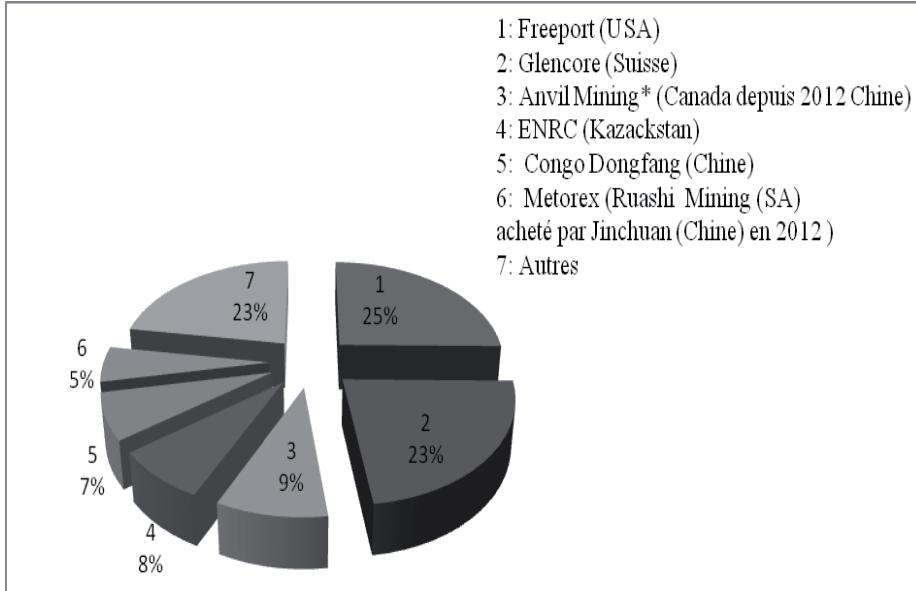
- la production du cuivre et du cobalt et, par ce fait même, la génération de la rente minière sont maintenant surtout dans les mains d'entreprises multinationales étrangères (graphique 6) qui ont su augmenter cette production jusqu'à des niveaux record (graphiques 4 et 5) ;
- l'importance des acteurs internationaux est en pleine transformation suite à la vente et aux acquisitions qui sont encore en cours de réalisation, ce qui pourrait, dans une hypothèse favorable, conduire à un accroissement de la valeur ajoutée bénéficiant à la société congolaise. Nous l'expliquons à partir du graphique 6, qui décrit la situation de production cuprifère et cobaltifère fin 2011 ;
- les firmes chinoises sont en voie de devenir les producteurs les plus importants du pays grâce aux acquisitions en cours en 2012 et à la future mise en marche du contrat sino-congolais. L'entreprise chinoise Minmetals a acquis Anvil Mining (Canada/Australie), troisième producteur en RDC, et Jinchuan, une autre entreprise chinoise, a acheté Ruashi Mining (Afrique du Sud), cinquième producteur. Avec la concrétisation du partenariat

---

<sup>22</sup> ENRC est une grande firme minière ayant son siège social au Kazakhstan, où 60 000 personnes travaillent. Cinq mille sont dans des opérations minières à l'extérieur dont, à peu près, 2000 en RDC.

Gécamines-SICOMINES, les Chinois seront les premiers producteurs en RDC.

**Graphique 6. Multinationales intervenant dans le secteur cuprifère (% de la valeur de production 2011)**



Source : calculs personnels à partir des données [www.congomines.org](http://www.congomines.org)

L'entreprise américaine Freeport-McMoRan, première entreprise mondiale du cuivre, est l'entreprise minière la plus importante en RDC par le biais de sa filiale Tenke Fugurume Mining (TFM)<sup>23</sup>. C'est l'entreprise qui a fait le plus grand effort d'investissement dans une production à haut degré de finition (cathode de cuivre à 99,3 % de contenu). TFM vise, à elle seule, une production annuelle de 400 000 tonnes, et avec ses 120 000 tonnes en 2011 et les nouveaux investissements engagés, ce pari semble réalisable. Ces investissements sont évalués à 2 milliards d'USD depuis 2006. L'acquittement de quelque 50 millions de taxes par an ainsi qu'une volonté exprimée de laisser 50 % du profit produit en RDC font d'elle le « bon élève de la classe ». C'est d'ailleurs l'entreprise la moins critiquée en matière sociale et environnementale par les ONG internationales. Elle a souscrit aux différents codes de bonne conduite. Qu'elle soit cotée en Bourse (Dow Jones) et soit l'une des dix plus grandes entreprises minières au monde

<sup>23</sup> Structure de propriété basée sur 56 % d'actions pour Freeport, 24 % pour Lundin Mining Corp et 20 % pour la Gécamines.

fait qu'elle est davantage contrôlée et forcée de fournir des informations, ce qui explique certainement une plus grande transparence (Freeport Mc MoRan Copper & Gold - FCX 2011). Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle soit irréprochable. Ses filiales en Indonésie ont été fortement critiquées et, ces derniers temps en RDC, des incidents violents ont été perpétrés par les forces de sécurité de l'entreprise, entraînant la mort d'un homme, après quoi TFM a licencié immédiatement l'agresseur.

En matière d'emploi, TFM dit employer directement 2900 personnes et indirectement quelque 2000 personnes. Ce qui confirme que le secteur industriel minier crée peu d'emplois. Si le plus grand producteur, responsable de 25 % de la production cuprifère et cobaltifère, n'emploie que 5000 personnes, on arrive à peine à 20 000 ou 30 000 emplois directs et indirects pour tout le secteur : ce qui ne constitue qu'environ 1 % de la force de travail formel en RDC<sup>24</sup> ! Ce n'est donc pas pour l'emploi, mais pour la rente minière qu'elles produisent que ces entreprises sont importantes.

Le deuxième producteur, responsable de 24 % de la production/exportation cuprifère et cobaltifère, est l'entreprise suisse Glencore, qui fait l'objet de beaucoup de controverses. Global Witness surtout, comme on l'a vu, a dénoncé la manière dont Glencore a réussi à contrôler Mutanda Mining et Kansuki Mining en 2011, contrôle qui s'exerce par sa filiale Samref (actionnaire à 80 % dans Mutanda) et Kansuki Investment (75 % dans Kansuki Mining), avec la Gécamines comme actionnaire minoritaire. Par le biais de Katanga Mining, Glencore s'assure la production de Kamoto Copper Company (KCC), qui est une *joint-venture* qui détient les plus importants gisements de Kolwezi, y compris KOV et la mine souterraine de Kamoto.

Les ONG helvétiques Pain pour le Prochain et Action Carême l'accusent, quant à elles, de manque de transparence, et surtout de ne pas assumer ses responsabilités sociales. Elles l'accusent aussi de profiter des conditions lamentables de travail à Tilwezembe, un site minier à ciel ouvert.

Glencore nie ces allégations et vante ses contributions au développement du pays. Le groupe aurait investi à ce jour plus de 3,3 milliards d'USD, créé 10 000 postes de travail et appuyé des projets sociaux. En tout cas, le groupe est connu pour les risques qu'il prend et son absence de scrupules environnementaux (les amendes de 780 000 euros qui lui ont été infligées en 2010 pour non-respect de normes environnementales en sont une indication).

---

<sup>24</sup> Une estimation de l'emploi total dans le secteur reste imprécise. Par exemple, TFM semble produire d'une manière plus intensive en capital que Glencore (si leurs chiffres de 10 000 emplois reflètent la réalité). Mais une estimation oscillant entre 20 000 comme minimum d'emploi et 30 000 comme maximum montre la faible intensité en main-d'œuvre dont a besoin le secteur industriel.

Il est certain que la concentration de pouvoir économique de ce courtier international va se renforcer si sa fusion avec Xstrata, compagnie minière dans laquelle Glencore avait déjà un intérêt de 34 %, se réalise en 2012. Cette fusion le classerait au quatrième rang mondial des producteurs de minéraux, après BHP Billiton, Rio Tinto et Vale, avec 133 000 personnes employées dans trente-trois pays et un chiffre d'affaires représentant vingt-huit fois le budget de la RDC. Un grand joueur donc, face à des gouvernements qui ont plus de priorités que d'argent<sup>25</sup>.

En guise de conclusion, nous pouvons constater que la scène minière a été profondément restructurée suite à différents facteurs : le délitement de la Gécamines ayant conduit à son dépècement/privatisation, les intérêts d'entreprises minières internationales à la recherche d'opportunités de production dans un contexte national plus stable, le consensus post-Washington par lequel les IFI (Institutions financières internationales) ont favorisé la libéralisation/privatisation en même temps que l'ouverture démocratique. Cette restructuration de la scène minière est à la fois une opportunité et un défi. Opportunité, car elle crée des conditions nécessaires au développement du pays. Défi et danger, car, si la rente minière est dilapidée ou drainée à l'extérieur, ne laissant que peu de valeur ajoutée sur place, la thèse de la « malédiction des ressources naturelles » se verrait confirmée.

Voyons maintenant quelle est l'ampleur de la rente minière et qui la contrôle.

#### **4. Rente minière : ampleur et redistribution**

Avant de procéder à l'évaluation à proprement parler de l'ampleur de la rente minière, il importe de spécifier la méthodologie utilisée pour son estimation.

##### ***Méthodologie pour l'estimation de la rente***

Partant du fait que la rente minière, comme expliqué au premier point de cet article, constitue le surplus économique (profit et taxes) généré grâce à l'exploitation d'activités minières, l'estimation de la rente minière du cuivre et du cobalt devrait normalement intégrer les catégories de revenus suivantes :

- les revenus versés à l'État congolais en tant que puissance publique (I) en compensation de l'extraction des ressources naturelles non

<sup>25</sup> « Mines : ce que la fusion Glencore Xstrata va changer en Afrique ». [www.maguineec.com](http://www.maguineec.com), (consulté le 10 février 2012).

renouvelables dont il est le propriétaire, principalement ici le cuivre et le cobalt<sup>26</sup> ;

- les revenus versés aux entreprises publiques (A), dans ce cas la Gécamines, pour le compte de l'État congolais en sa qualité d'associé (partenaire des opérateurs privés), notamment les pas-de-porte, les royalties et les dividendes, ainsi que les loyers d'amodiation reçus par la Gécamines dans le cadre de la location de ses actifs, et les produits des ventes de participation reçus par elle ou directement par l'État dans le cadre des recettes de participation ;
- les revenus laissés sur le territoire (T), principalement dans la province du Katanga, au titre d'indemnisation des propriétaires fonciers<sup>27</sup>. En l'absence de données sur de telles indemnisations, cette rubrique va principalement porter sur les deux taxes instituées dans le domaine minier par la province du Katanga, notamment : la taxe incitative à la création des unités locales de traitement des concentrés, et la taxe provinciale d'intervention en matière de réhabilitation des infrastructures urbaines de voirie et drainage ainsi que des routes d'intérêt provincial ;
- les profits comme rémunération du capital investi qui peuvent être réservés dans les entreprises, payés comme dividendes aux

---

<sup>26</sup> – les impôts directs et indirects versés à la Direction générale des Impôts (DGI) : impôt sur les bénéfices et les profits (IBP), impôt mobilier, impôt sur le chiffre d'affaires (ICA) à l'intérieur, impôt exceptionnel sur la rémunération des expatriés, impôt professionnel sur les rémunérations, pénalités fiscales et amendes ;

– les droits de douane payés auprès de la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA) ;

– les recettes administratives et domaniales générées par la Direction générale des Recettes administratives, domaniales et de participation (DGRAD) : redevances minières, autorisation d'exportation des matières minérales à l'état brut, agrément des mandataires des mines et des carrières, autorisations de déminage temporaires, taxe rémunératoire (valeurs expertisées), taxe rémunératoire provinciale, droits superficiaires annuels par Carré, redevance annuelle pour les comptoirs, pas-de-porte ;

– autres : frais de dépôt de dossier (Cadastre minier/CAMI), frais en rémunération des services rendus (exploitant artisanal et négociant) (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining/SAESSCAM), frais d'analyses pour l'établissement du certificat de qualité, frais de contrôle de radioactivité (Office congolais de contrôle/OCC), contre-valeur du certificat d'origine (Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses/CEEC).

<sup>27</sup> « Toute occupation de terrain privant les ayants droit de la jouissance du sol, toute modification rendant le terrain impropre à la culture entraîne, pour le titulaire ou l'amodiataire des droits miniers et/ou de carrières, à la demande des ayants droit du terrain et à leur convenance, l'obligation de payer une juste indemnité correspondant soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation, augmentée de la moitié » (Code minier 2002 : article 281 alinéa 1).

actionnaires privés ou encore versés à l'entreprise-mère dans le cas d'une multinationale ( $\pi$ )<sup>28</sup>.

La rente minière du cuivre et du cobalt sera dès lors estimée comme suit (box 1) :

#### **Encadré 1. Méthode de calcul de la rente minière cuivre-cobalt**

$$R = \pi + (I + A + T) \quad (1.1)$$

Avec :  $R$  la rente minière,  $I$  les revenus de la puissance publique,  $A$  les revenus d'associé,  $T$  les revenus du territoire et  $\pi$  le profit d'entreprises.

$$\text{Sachant que} \quad \pi = CA - C - (I + A + T) \quad (1.2)$$

Avec :  $CA$  le chiffre d'affaires,  $C$  les coûts,  $I$  les revenus de la puissance publique,  $A$  les revenus d'associé et  $T$  les revenus du territoire.

#### **Estimation de la rente minière cuivre-cobalt**

Avant de procéder à l'estimation à proprement parler de la rente minière du cuivre et du cobalt, il est nécessaire d'examiner les différentes composantes intervenant dans sa constitution, notamment le chiffre d'affaires, les coûts totaux et les différentes catégories de revenus.

#### **Le chiffre d'affaires**

L'estimation du chiffre d'affaires résulte de quatre évaluations : celle basée sur les cours mondiaux, celle basée sur le prix moyen retenu par TFM, qui, comme nous l'avons vu au point 3, est la plus importante et la plus fiable entreprise minière, celle tirée de l'estimation du prix de vente total par la DGRAD en partant des notes de débit relatives à la redevance minière émises par la Division provinciale des Mines du Katanga, et enfin celle tirée de l'estimation par la Banque centrale du Congo de la valeur des exportations (BCC 2011 :127,174). Quelques points saillants ressortent de l'analyse de ces différentes évaluations, comme nous pouvons l'observer dans le tableau 1, notamment :

- le prix de vente total déclaré par la DGRAD, qui reprend tous les minéraux produits au Katanga, est fortement sous-estimé, si on le compare à la valeur des exportations du cuivre et du cobalt estimée par la BCC ;

<sup>28</sup> Naturellement, il y a d'autres formes de profits qui sont cachées dans les coûts de fonctionnement : les honoraires que touchent certains partenaires privés dans les *joint-ventures* pour leurs « services rendus », les intérêts sur les avances d'actionnaires, pour autant qu'ils sont au-delà du prix du marché des prêts, et parfois les sous-traitances par des sociétés affiliées qui gonflent artificiellement les coûts. Ces données, dont nous ne disposons pas, ne font que gonfler la rente minière ; donc nos calculs ne surestiment certainement pas les profits ni la rente.

- comparativement aux cours mondiaux ainsi qu'à l'estimation de la BCC, le prix de vente moyen du cobalt est fortement sous-estimé par TFM ;
- le chiffre d'affaires total TFM reste néanmoins proche de la valeur estimée des exportations du cuivre et du cobalt par la BCC, ce qui donne une certaine crédibilité à ces deux estimations ; elles restent malgré tout inférieures à une estimation basée sur les cours mondiaux.

**Tableau 1. Estimations du chiffre d'affaires**

Désignation	2010	2011
<b>Production en tonnes et en lbs (pounds)</b>		
Production en tonnes <sup>1</sup>	Cuivre métal estimé	497 537
	Cobalt métal estimé	97 693
Production en lbs (lb=0,453 kg)	Cuivre en lbs	1 096 881 325,41
	Cobalt en lbs	215 376 197,80
<b>Prix moyens en USD</b>		
Cours mondiaux	Cuivre (USD/tonne)	7540,70
	Cuivre (USD/lbs)	3,42
	Cobalt (USD/lbs)	20,83
Prix moyen TFM (Afrique)	Cuivre (USD/lbs)	3,45
	Cobalt (USD/lbs)	10,95
<b>CA en milliers d'USD</b>		
CA cours mondiaux	Cuivre	3 751 777,26
	Cobalt	4 486 286,20
	<b>Total</b>	<b>8 238 063,46</b>
CA prix moyen TFM	Cuivre	3 784 240,57
	Cobalt	2 358 369,37
	<b>Total</b>	<b>6 142 609,94</b>
CA estimé DGRAD	Prix de vente export	4 288 864,98
	Prix de vente local	56 902,35
	<b>PV total DGRAD</b>	<b>4 345 767,33</b>
Valeur exportation BCC	Cuivre	3 108 839,00
	Cobalt	3 795 698,00
	<b>Total exporté BCC</b>	<b>6 904 537,00</b>

<sup>1</sup> L'estimation de la production totale du cuivre et du cobalt (« cuivre ou cobalt métal estimée ») porte sur une certaine homogénéisation basée sur une approximation de la quantité totale du minerai produit en partant de la qualité du minerai (exemple : concentré de cuivre ou hydroxyde de cobalt), sa teneur en cuivre ou en cobalt et son niveau de conversion par rapport à la cathode de cuivre ou au cobalt électrolytique qui prend la valeur 1.

<sup>2</sup> Calcul propre partant du fait que la redevance minière (RM) pour 2011 est estimée à 96,634 millions avec un taux fixé à 2 % du PV après déduction des frais déductibles fixés à 15 % du PV.

Sources : BCC 2011 et 2012, Freeport Mc MoRan Copper & Gold - FCX 2011, et calcul personnel.

L'examen du chiffre d'affaires du cuivre et du cobalt ne peut être clos sans un regard sur l'importance des ventes de ces produits dans la constitution des recettes d'exportation. En 2001, leur contribution ne représentait que 23 % des recettes d'exportation des produits miniers, 18 % des recettes d'exportation des produits miniers et des hydrocarbures, 16 % des recettes d'exportation totales, tandis qu'en 2010 ces pourcentages atteignent respectivement 90 %, 83 % et 81 % (tableau 2). La contribution du secteur minier pris dans son ensemble se situe au-delà des 80 % qu'il représentait au milieu des années 1970 et au début des années 1980.

**Tableau 2. Contribution du sous-secteur cuivre-cobalt aux recettes d'exportation (en %)**

Désignation	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cuivre-cobalt/ Produits miniers	23,32	24,81	11,39	31,49	37,37	45,87	81,92	85,46	89,54	89,94
Cuivre-cobalt/ Produits miniers et hydro- carbures	17,66	20,19	9,24	25,33	30,39	37,80	73,46	75,50	79,27	82,86
Cuivre-cobalt/ Total exportation	16,30	19,57	8,90	24,31	29,33	36,00	70,79	72,80	76,89	81,47

Source : BCC, rapport annuel 2010.

Cette évolution récente s'explique très certainement par l'obligation faite aux entreprises minières de rapatrier au moins 40 % de leurs recettes d'exportation. Relevons ici aussi le fait qu'un effort est réalisé pour apporter une certaine valeur ajoutée aux minerais exportés, bien que cela reste encore assez faible<sup>29</sup>.

### Les coûts

Les coûts totaux doivent normalement comprendre toutes les charges de l'entreprise, mais, pour le calcul de la redevance minière (RM), l'administration fiscale n'accepte que certains frais déductibles (FD), notamment les frais de transport, les frais d'analyse, les frais d'assurance et

<sup>29</sup>Afin de décourager l'exportation des produits non traités localement, la province du Katanga a depuis 2010 décidé de lever une taxe sur les produits miniers concentrés destinés à l'exportation, une taxe fixée à 60 USD par tonne de concentrés exportés (édit 0001 du 20 avril 2010).

les frais de commercialisation. Les coûts de production (CP), qui ne sont pas pris en compte dans ces frais, doivent naturellement l'être pour le calcul de la rente (tableau 3). Ils doivent être estimés indirectement.

Aussi, étant donné que la redevance minière<sup>30</sup> a pour assiette le prix résultant de la vente des produits marchands, après déduction des frais déductibles, qui sont en fait des charges limitativement énumérées dans le nouveau Code minier et pour lesquels le ministre des Finances a fixé le seuil acceptable à 15 % (arrêté interministériel n°003/Cab.min/Finances/2009 du 24.01.2009), il est possible d'estimer ces frais en partant du PV total DGRAD de la même année.

L'absence de données sur les coûts de production a conduit à une estimation basée sur le rapport annuel 2011 de TFM (FCX 2011 : 110) qui les situe dans une moyenne calculée sur deux ans (2010-2011) à 56 % du chiffre d'affaires<sup>31</sup>.

**Tableau 3. Estimation des coûts totaux (en milliers d'USD)**

<b>Désignation</b>	<b>2010</b>		<b>2011</b>	
	<b>BCC</b>	<b>DGRAD</b>	<b>TFM</b>	<b>Mondiaux</b>
Frais déductibles <sup>1</sup>	640 766	852 649	852 649	852 649
Coûts de production (56 % CA)	3 866 541	3 183 223	3 753 851	4 943 048
Coûts totaux (FD+CP)	4 507 307	4 035 872	4 606 500	5 795 697

<sup>1</sup> Sachant que FD équivaut à plus ou moins 15 % du PV DGRAD.

Source : calculs propres.

## Les revenus

Comme indiqué plus haut, l'estimation de la rente minière (R) devrait normalement intégrer dans son calcul, outre les profits ( $\pi$ ), les revenus de la puissance publique ( $I$ ), les revenus d'associé ( $A$ ) et les revenus de territoire ( $T$ ). Or, nous ne disposons d'information officielle que sur les recettes publiques produites par la DGI<sup>32</sup>, la DGDA<sup>33</sup> et la DGRAD, et donc sur les revenus de la puissance publique estimés à 374 millions de dollars (tableau 4)

<sup>30</sup> Le taux de la redevance minière est fixé à 2 % pour les métaux non ferreux, taux qui se répartit entre l'État (60 %), la province (25 %) et le territoire (15 %).

<sup>31</sup> Naturellement, les coûts de production peuvent varier d'une compagnie à l'autre, mais nous ne pouvons pas, faute de données publiées, rendre compte de toutes ces différences. Pour cet exercice d'ordre macro-économique, il suffit d'avoir une estimation globale et on se limite dans le cadre de cet article aux données TFM.

<sup>32</sup> L'impôt sur les bénéfices et profits se rapporte à l'exercice passé (2010).

<sup>33</sup> Les données de la DGDA se basent sur une estimation effectuée en partant des données existantes.

pour l'ensemble du secteur minier – revenus qui sont certainement largement sous-estimés, comme le démontrent d'ailleurs différentes études (ITIE, ACIDH) –, secteur minier qui en 2011 a contribué pour 13 % aux recettes publiques (graphique 7) contre 25 % dans les années 1980 et 2,4 % en 2004 (ITIE Web) dans des recettes qui ont quasiment doublé par rapport à leurs niveaux des années 1980.

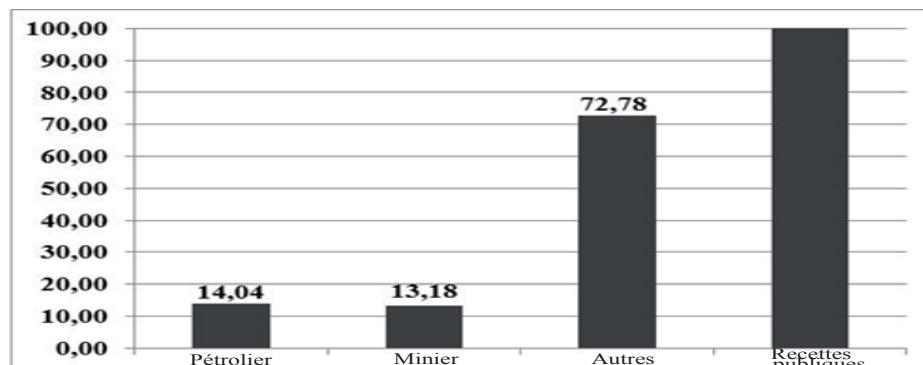
**Tableau 4. Estimation des revenus de la puissance publique  
(en milliers d'USD)**

Désignation	2011
DGI-DGE	227 552
DGDA	46 950
DGRAD	100 184
<b>Total I</b>	<b>1 374 686</b>

<sup>1</sup> En 1990, la Gécamines représentait 121,4 millions de dollars de revenus pour l'État, soit 14,8 % du total (Kennes 2000 : 311).

Source : ministère des Finances.

**Graphique 7. Répartition des recettes publiques par secteur en 2011  
(en %)**



Sources : BCC, Bulletin mensuel d'informations statistiques janvier 2012 ; Ministère des Finances, États mensuels de recouvrement des recettes des secteurs des ressources naturelles avril-décembre 2011.

Il aurait fallu pouvoir disposer d'informations officielles sur les revenus d'associé – les dividendes reçus par les autres associés, la part du profit qui reste dans l'entreprise, celui qui va à la maison-mère, les royalties, les produits de vente de participations et même les loyers d'amodiation reçus par la Gécamines – ainsi que sur les revenus de territoire (les indemnisations des ayants droit), données qui ne sont malheureusement pas disponibles.

Aussi, en vue de maintenir pour notre analyse un caractère qui soit plus macro-économique, nous allons recourir pour les revenus d'associé à une estimation du Centre Carter (Lubumbashi), qui ne donne malheureusement pas d'information sur les dividendes, et pour les revenus de territoire à celle de l'ONG Action contre l'Impunité pour les Droits humains (ACIDH), qui tente d'évaluer le montant des deux taxes provinciales levées au Katanga. Et il ressort de ces deux estimations que les revenus d'associé pourraient se situer à 377 millions pour 2010 et 331 millions pour 2011 (tableau 5), tandis que les revenus de territoire pourraient être évalués à 83 millions de dollars pour 2010 et 96 millions pour 2011 (tableau 6).

**Tableau 5. Estimation des revenus d'associé (en milliers d'USD)**

Désignation	2010	2011
Pas-de-porte	317 135	51 035
Royalties contractuelles	32 340	
Autres royalties contractuelles	28 520	280 320
<b>Total A</b>	<b>377 995</b>	<b>331 355</b>

Source : données reçues par le biais du Centre Carter à Lubumbashi.

**Tableau 6. Estimation des revenus de territoire<sup>34</sup> (en milliers d'USD)**

Désignation	2010	2011
Taxe sur la voirie	46 297	55 566
Taxe sur les concentrés	36 848	40 962
<b>Total T</b>	<b>83 145</b>	<b>96 528</b>

Source : ACIDH.

### Estimation de la rente minière

En partant des développements qui précèdent, nous avons procédé à différentes estimations de la rente minière en nous basant sur quatre critères, notamment la valeur des exportations BCC, le prix de vente estimé DGRAD, les prix moyens de TFM et les cours mondiaux.

L'analyse de ces différentes estimations, reprises au tableau 7, fait clairement ressortir une sous-évaluation de la rente minière basée sur les prix estimés DGRAD ainsi que de celle basée sur le prix moyen TFM. Ces deux sources donnent des valeurs inférieures à celle obtenue en partant de la valeur des exportations BCC de 2010 ; si on les suit, la rente de 2011

<sup>34</sup> Le gouvernement provincial du Katanga conditionne la sortie des concentrés au paiement d'une taxe dite incitative à la création des unités locales de transformation des concentrés dont le taux est fixé à 60 USD/tonne de produits miniers concentrés. Il fait aussi payer aux opérateurs miniers une taxe de voirie dont le taux est estimé à 50 USD/tonne en vue de réhabiliter les routes ou d'en construire de nouvelles.

serait inférieure à celle de 2010, ce qui ne peut être correct étant donné l'accroissement de la production du cuivre et du cobalt, à moins qu'il n'y ait eu volatilisation d'une importante partie de la rente minière !?

La sous-estimation de TFM pourrait s'expliquer par un besoin d'augmenter les coûts de l'entreprise en vue de sous-estimer les profits, mais pourquoi une sous-estimation de la part de la DGRAD, une institution publique qui devrait normalement être bien informée des cours mondiaux des minerais ?

**Tableau 7. Estimation de la rente minière cuivre-cobalt  
(en milliers d'USD)**

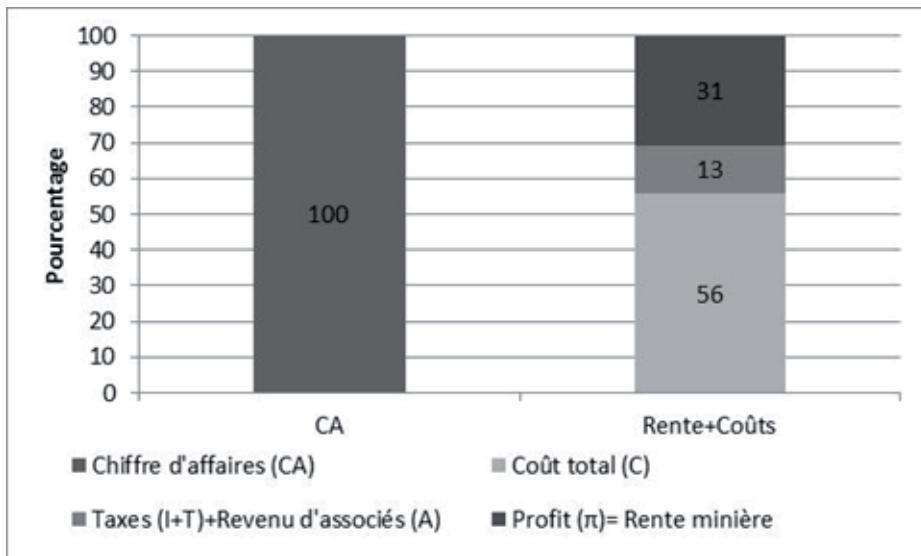
<b>Désignation</b>	<b>2010</b>		<b>2011</b>		
	<b>BCC</b>	<b>DGRAD</b>	<b>TFM</b>	<b>Mondiaux (M)</b>	<b>(BCC+M)/2</b>
CA	6 904 537	5 684 327	6 703 306	8 826 871	
- C	4 507 307	4 035 872	4 606 500	5 795 697	
- I <sup>1</sup>	374 686	374 686	374 686	374 686	
- A	377 995	331 355	331 355	331 355	
- T	83 145	96 528	96 528	96 528	
= π	<b>1 561 404</b>	<b>845 886</b>	<b>1 294 237</b>	<b>2 228 605</b>	<b>1 895 005</b>
+ I	374 686	374 686	374 686	374 686	374 686
+ A	377 995	331 355	331 355	331 355	331 355
+ T	83 145	96 528	96 528	96 528	96 528
Rente	<b>2 397 230</b>	<b>1 648 455</b>	<b>2 096 806</b>	<b>3 031 174</b>	<b>2 697 574</b>
<b>Diff. cours mondiaux</b>		1 382 719	934 368		
<b>Diff. BCC</b>		-748 775	-300 424	633 944	
<b>Ratio taxes/profit</b>	<b>24</b>	<b>40</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>21</b>

<sup>1</sup> Nous avons choisi d'estimer le niveau des recettes publiques de 2010 au niveau de 2011 afin de surestimer les taxes et ainsi de sous-estimer le profit.

Partant de tout ce qui précède, la rente minière la plus réaliste devrait se situer au-dessus du niveau BCC et un peu en deçà du niveau des cours mondiaux, soit dans un intervalle compris entre 2,397 milliards et 3,031 milliards. Donc aux alentours de 2,697 milliards – si nous coupons la poire en deux – ; à ce niveau, le ratio taxes/profit se situerait alors à 21 %, bien en deçà des 46 % qui devraient être le taux réel d'imposition en RDC d'après la Banque mondiale (2008 : 21), et la rente serait alors redistribuée comme suit : 70 % comme profits de l'entreprise, 14 % comme revenus de la puissance publique, auxquels il faudrait ajouter les 4 % de revenus de territoire car constitués principalement des taxes provinciales et 12 % comme revenu d'associé. Le graphique 8 montre cette estimation de la rente minière qui constitue 44 % du chiffre d'affaires, dont 13 % est la part qui va à l'État

et à la Gécamines comme partenaire associé et 31 % constituerait le profit des entreprises.

**Graphique 8. Répartition de la rente minière (en %)**



Cette estimation correspond-elle à la réalité ? Il est certain que cette première estimation est perfectible. Elle est empreinte de sous-estimations (les amortissements ne sont pas pris en compte), mais aussi de surestimations dont certaines ne sont pas connues, comme la surfacturation des frais entre filiales et entreprise-mère. Par ailleurs on a pris la structure des coûts d'une entreprise et non la moyenne de toutes les grandes entreprises, mais, *a priori*, nous ne pouvons pas dire qu'il s'agirait d'une sur- ou d'une sous-estimation.

Si donc l'on part des données de l'entreprise (TFM), qui n'a rien à gagner en surestimant le profit et la rente, on arrive à la conclusion que les recettes de l'État pourraient au moins doubler ; qui plus est, ce doublement est un minimum presque entièrement réalisable à partir d'une amélioration de la perception, voire d'une diminution des « pertes » de taxes. Si on compte en outre les revenus d'associé de la Gécamines, actionnaire minoritaire dans plus de trente partenariats avec les grandes entreprises étrangères, on devrait percevoir au moins le tiers des profits réalisés sur place. Un triplement des taxes perçues dans ce contexte d'augmentation de production et de profits n'est pas irréaliste. Mais ces améliorations des recettes ne mettraient-elles pas en péril la production des entreprises, car il ne faut pas refaire la faute du passé et asphyxier le secteur en le considérant dans sa seule fonction de

matière imposable ? Nos estimations montrent qu'il y a encore une bonne marge d'amélioration pour les recettes de l'État. Expliquons-nous.

Il y a d'abord le problème qui ressort clairement des rapports de l'ITIE : ils estiment pour 2009<sup>35</sup> le décalage entre ce que le Gouvernement déclare avoir reçu des entreprises minières et ce que ces dernières déclarent avoir payé à environ 45 %. Cela signifie que pas loin de la moitié des recettes publiques ne figureraient pas dans les entrées de l'État ; ce décalage est estimé à 16 % dans le cas de la Zambie pour la même période. Où vont ces fuites de taxes ? Telle est la grande question.

Ensuite, il y a la perte des revenus d'associé que la Gécamines devrait recevoir en tant qu'actionnaire minoritaire dans les différents partenariats. Malgré l'absence de données chiffrées, il est certain que des « pertes de revenus » sont importantes à ce niveau. Et les révélations faites par E. Joyce, parlementaire britannique, sur certaines transactions douteuses, paraissent établir (voir *supra*) qu'il y aurait d'autres sources de pertes<sup>36</sup>.

Ces différences démontrent clairement l'existence d'un énorme manque à gagner pour le Trésor public, au profit, très certainement, des responsables des services des perceptions et des opérateurs politiques, mais sûrement pas de la population.

## Conclusions

Bien que le phénomène soit jusque-là méconnu du grand public, la production minière connaît un essor extraordinaire en RDC. Non seulement les niveaux de production ont augmenté spectaculairement pour dépasser, en 2011 et 2012, les niveaux maxima des années de gloire de la Gécamines dans la décennie 70, mais la structure et les acteurs de la scène minière se sont transformés profondément. La Gécamines est devenue un producteur marginal, mais s'est muée en courtier du sous-sol katangais en signant des accords de partenariat avec des entreprises étrangères. Si ce changement de la scène minière est positif, il n'en reste pas moins qu'il pose problème et présente des défis majeurs.

La bonne nouvelle se situe au niveau macro-économique. Les rentrées de devises à partir de l'augmentation de la production et des exportations du cuivre et du cobalt ont certainement aidé à stabiliser le taux de change et ainsi freiné l'augmentation des prix à l'importation. Ceci signifie que

<sup>35</sup> Les données du rapport de l'ITIE 2009 sont très approximatives, et il semble que le rapport 2010 sera plus fiable. Ces données ne sont malheureusement pas encore disponibles au moment de la rédaction de cet article.

<sup>36</sup> Selon différentes personnes ressources, certaines données de E. Joyce seraient surestimées, notamment dans le cas de Metalkol/KMT.

l’appauprissement du pays dans ses rapports avec le monde extérieur a, pour la première fois depuis trois décennies, été stoppé. Ensuite, avec l’augmentation de la production, les rentrées des impôts dans les caisses de l’État ont augmenté et ont pu financer les dépenses publiques, et ainsi contribuer à la reconstruction de l’État.

Les défis que posent la restructuration du secteur minier et la montée spectaculaire de la production minière sont cependant énormes. Il y a d’abord le problème des ressources non renouvelables. La production cuprifère actuelle d’un demi-million de tonnes est projetée pour les années à venir à un million de tonnes par an. À ce rythme, les réserves connues s’épuiseraient dans vingt, maximum trente ans. De là, un défi de gouvernance qui se pose dans un pays qui sort d’une longue période d’implosion économique et dont le système étatique continue à manifester les caractéristiques de la gouvernance patrimoniale. Notre analyse de la rente minière a démontré que les rentrées de recettes, avec une meilleure gouvernance, pourraient tripler. Bien que le Gouvernement actuel fasse un effort considérable, effort qui est partiellement couronné de succès avec une augmentation des recettes publiques, on constate que le décalage entre ce que les entreprises disent verser comme impôt et ce que l’État reconnaît percevoir frôle la moitié. La Zambie, par exemple, fait beaucoup mieux. D’autre part, la Gécamines, en tant qu’actionnaire minoritaire dans diverses *joint-ventures*, devrait percevoir pour le compte de l’État des dividendes substantiels, étant donné les marges de profits que nous avons calculées. Une délicate recherche approfondie sur le fonctionnement de la nouvelle Gécamines reste à faire.

Mieux mobiliser la rente minière permettrait à l’État d’investir dans la production des biens publics (routes, électrification, santé, éducation...) et ainsi d’améliorer les conditions de vie de la population. La clé de cette meilleure mobilisation de la rente minière réside dans le mode de gouvernance ; certes, de grands progrès ont été réalisés dans la perception des taxes, mais beaucoup reste à faire.

Enfin, un défi d’un autre ordre estposé par la question de l’emploi. L’accroissement de la production par les grandes entreprises ne génère, à cause de l’intensité en capital du mode de production industriel, que peu d’emplois. Dans la période de l’effondrement économique des entreprises publiques (1985-2003), l’exploitation artisanale s’est développée dans les territoires miniers. Sa force de travail a été estimée à plus de deux millions de personnes. Beaucoup de ceux qui avaient ainsi trouvé une activité de survie risquent, avec l’entrée en scène des grandes entreprises internationales, d’être expulsés des champs miniers. Comment trouver, dans les différents secteurs de l’exploitation minière, une forme de cohabitation et de complémentarité

entre les modes de production industrielle et artisanale, est un autre défi pour le Gouvernement et ses partenaires. Il est traité ailleurs dans ce volume.

Septembre 2012

## Bibliographie

- André-Dumont, H. 2011. *Mining in the Democratic Republic of Congo: A case study*. Chapter 9. Bruxelles : McGuireWoods. 57<sup>th</sup> Annual Rocky Mountain Mineral Law Foundation Institute Proceedings.
- Ansoms, A. & Marysse, S. 2011. *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region of Africa*. Basingstoke : Palgrave-Macmillan.
- Auty, R. M. 2010. « Maximizing the positive socio-economic impact of mineral extraction on regional development in transition economies: A review of the literature ». *European Bank for Reconstruction and Development Research Paper*. Disponible sur : <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/auty.pdf> (consulté le 11 décembre 2012).
- Banque centrale du Congo (BCC). 2011. *Rapport annuel 2010*.
- BCC. 2012 (janvier). *Bulletin mensuel d'informations statistiques*. Direction générale de la Politique monétaire et des Opérations bancaires, direction des statistiques.
- BCC. 2012 (mars). *Condensé hebdomadaire d'informations statistiques n° 09/2012*. Direction générale de la Politique monétaire et des Opérations bancaires, direction des statistiques.
- Banque mondiale. 2008. « République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». Rapport n°43402-ZR. Département des hydrocarbures, des industries extractives et des produits chimiques. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/10/BanqueMondiale-2008-GrowthWithGovernance.pdf> (consulté le 11 avril 2012).
- Bates, R. 2001. *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*. New York : Norton Publishing Cy.
- Bayart, J.-F., Ellis, S. & Hibou, B. 1997. *La Criminalisation de l'État en Afrique*. Paris : Complexe/CERI.
- Bayart, J.-F. 1999. « Africa in the world ». *African Affairs* : 217-266.
- Benjamin, N. C., Devarajan, S. & Weiner, R. J. 1989. « The “Dutch disease” in a developing country: oil reserves in Cameroon ». *Journal of Development Economics* 30 : 71-92.
- Bézy, F., Peemans, J.-P. & Wautelet, J. M. 1984. *L'Accumulation du capital au Zaïre*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain-la-Neuve.
- Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2012. « Les élections de 2011 en République démocratique du Congo ». In S. Marysse et J. Omasombo (dir.), *Conjonctures*

- congolaises. *Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris: MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africain » n° 80), pp. 29-58.
- Brunnenschweiler, C. N. 2008. « Cursing the Blessing? Natural resource abundance, institutions, and economic growth ». *World Development* 36 (3) : 399-419.
- Clark, A. L. 1999 (novembre). « Government decentralization and resource rent revenue sharing: issues and policy ». *Economic Series East-West Center Occasional Papers* 1 : 31 p.
- Collier, P. 2010. *The Plundered Planet: Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity*. Oxford : Oxford University Press.
- Collier, P. & Hoeffer, A. 1998. « On economic causes of civil war ». *Oxford Economic Papers* 50 : 563-573.
- Collier, P. & Hoeffer, A. 2004. « Greed and grievance in civil war ». *Oxford Economic Papers* 56 : 563-595.
- Englebert, P. 2001. « Solving the mystery of the African dummy ». *World Development* 28(10) : 1821–1835.
- Eyobi, V. 2010 (10 novembre). « À cœur ouvert avec l'ambassadeur de Chine en RDC ». Fondation Entreprendre. Disponible sur <http://www.entreprendre.cd/2010/11/les-revelations-de-l%E2%80%99ambassadeur-de-la-chine-en-rdc.html> (consulté le 11 décembre 2012).
- Fardmanesh, M. 1991. « Dutch disease economics and the oil syndrome: an empirical study ». *World Development* 19 (6).
- Fonds monétaire international. 2011. *Afrique subsaharienne : maintenir la croissance*. Washington D. C.
- Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc (FCX). 2011. « Connecting the Future: 2011 Annual Report ». Disponible sur : <http://www.fcx.com> (consulté le 12 novembre 2012).
- Galtung, J. 1977. *Poor Countries Versus Rich: Whom Will New International Order Benefit?* Genève : Institut universitaire d'Études de Développement. Disponible sur : <http://www.transcend.org/galtung/papers/Poor%20Countries%20vs.%20Rich,%20Poor%20People%20vs.%20Rich%20-%20Whom%20Will%20NIEO%20Benefit.pdf>
- Geenen, S. & Marysse, S. 2008. « La fin des diamants du sang... Un futur brillant pour les diamants du Congo ? ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 331-355. Disponible sur : <http://www.ua.ac.be/objs/00210773.pdf> (consulté le 8 mai 2012).
- Global Witness. 2011. *La Chine et le Congo : des amis dans le besoin*. Rapport sur la République démocratique du Congo.
- Global Witness. 2012. « Global Witness's memo to Glencore's shareholders ». Disponible sur : <http://www.globalwitness.org/library/global-witnessss-memo-glencores-shareholders> (consulté le 11 décembre 2012).
- Gould, D. 1980. *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire*. New York : Pergamon Press.

- GRAN, G. 1979. Zaire: The Political Economy of Underdevelopment. New York : Praeger.
- Henley, D. & van Donge, J. K. 2012. « Policy for development in Africa: learning from Southeast Asia ». *Policy Brief* 1. Londres : ODI. Disponible sur : <http://www.institutions-africa.org/filestream/20120318-dra-policy-brief-01>
- Jansson, J. 2011. « The Sicomines agreement : change and continuity in the Democratic Republic of Congo's international relations ». *Occasional Paper* 97. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/11/J-Jansson-SAIA-2011-Sicomines-Agreement-Change-and-continuity.pdf> (consulté le 5 avril 2012).
- Jeune Afrique*. 27 février 2012.
- Journal officiel de la RDC*. 2002. Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. 43<sup>e</sup> année, numéro spécial. Disponible sur : <http://www.flexicadastre.com/DotNetNukeDRC/LinkClick.aspx?fileticket=iNr8vatoBL0%3d&tabid=135&language=fr-FR> (consulté le 13 avril 2012).
- Journal officiel de la RDC*. 2003. Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier. 44<sup>e</sup> année, numéro spécial. Disponible sur : <http://www.flexicadastre.com/DotNetNukeDRC/LinkClick.aspx?fileticket=laOQgGDF1NE%3d&tabid=135&language=fr-FR> (consulté le 13 avril 2012).
- Joyce, E. 2011. « MP exposes \$5.5 billion loss to Congolese people through questionable mining deals with BVI “shell” companies ». Disponible sur <http://ericjoycemp.files.wordpress.com/2011/11/summary-5-5m-loss-to-congoleses-people-through-questionable-mining-deals.pdf> (consulté le 27/11/2011).
- Kabuya Kalala & Tshunza Mbiye. 2009. « Ressources naturelles, gouvernance et défis d'une croissance soutenue en RDC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 141-159. Disponible sur : <http://www.ua.ac.be/objs/00245649.pdf> (consulté le 8 mai 2012).
- Kelsall, T. & Booth, D. 2010. « Developmental patrimonialism ». *Working Paper* 9. ODI.
- Kennes, E. 2000. « Le secteur minier au Congo : “déconnexion” et descente aux enfers ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 305-348. Disponible sur <http://www.ua.ac.be/objs/00111073.pdf> (consulté le 25 avril 2012).
- Kennes, E. 2005. « The mining sector in Congo: The victim or the orphan of globalization ? ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region of Africa*. Londres : Palgrave-Macmillan, pp. 152-189.
- Khan, M. H. 2000. « Rents, efficiency and growth ». In M. H. Khan & J. K. Sundaram (éd.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge : Cambridge University Press, pp. 21-69.
- Khan, M. H. 2009. « Governance capabilities and the property rights transition in developing countries ». Londres : SOAS. Disponible sur <http://eprints.soas.ac.uk/9966/1/Property-Transitions.pdf> (consulté le 11 décembre 2012).

- Lane, P. & Tornell, A. 1996. « Power, growth, and the voracity effect ». *Journal of Economic Growth* 1 (2) : 213-241.
- Lutundula, Ch., Assemblée nationale, Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. 2006. Rapport des travaux. 1<sup>re</sup> partie. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/10/Lutundula-2006-ReportComplet.pdf>
- Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region of Africa*. Londres : Palgrave Macmillan, pp. 125-152.
- Marysse, S. 2010. « Le bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 131-150. Disponible sur <http://www.ua.ac.be/objs/00280287.pdf> (consulté le 5 avril 2012).
- Marysse, S. & Geenen, S. 2009. « Win-win win or unequal exchange ? The case of the Sino-Congolese cooperation agreements ». *Journal of Modern African Studies* 47 (3) : 371-396.
- Matata Ponyo. 2012 (21 mars). Opening speech of his excellency, Minister of Finance. International Conference on the Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa.
- Mobutu Sese Seko, J. D. 1973 (30 novembre). « La zaïrianisation de l'économie ». In J. M. K. Mutamba Makombo, *L'Histoire du Congo par les textes*. Kinshasa : Éditions universitaires africaines, pp. 287-294.
- Moore S. 2012 (mars). « Zambia extractive industries transparency Initiative (zeiti). Independent reconciliation report for the year 2009 ». Disponible sur : <http://eiti.org/files/Zambia-2009-EITI-Report.pdf> (consulté le 6 septembre 2012).
- Olsson, O. & Fors, H. C. 2004. « Congo: the prize of predation ». *Journal of Peace* 41 (3) : 321-336.
- Pain pour le prochain et Action de Carême. 2011 (mars). « Contrats, droits humains et fiscalité : comment une entreprise dépouille un pays. Le cas de Glencore en RDC ». Genève.
- Pesoa, A. 2008 (mai). « The natural resources and institutions: the natural resource curse revisited ». Paper Number 8640. Munich : Munich Personal RePEC Archive (MPRA). Disponible sur <http://www.mpra.ub.uni-muenchen.de/8640> (consulté le 13/9/2012).
- POM. 2011. « Inclusion du partenariat sino-congolais SICOMINES sur le référentiel des compagnies et des paiements et revenus à déclarer en 2010 ». Notes à l'intention du Comité exécutif de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives/ ITIE de la RDC et du Gouvernement de la RDC.
- Province du Katanga. 2010. Édit n° 0001 du 20 avril 2010 portant création de la taxe provinciale sur les produits miniers concentrés destinés à l'exportation.
- RDC. Assemblée nationale, Lutundula, Ch. 2006. Rapport des travaux : 1<sup>re</sup> partie. Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère

économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/10/Lutundula-2006-ReportComplet.pdf>

RDC. Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction. 2007. Protocole d'accord RDC-Groupement des entreprises chinoises.

RDC. Ministère des Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction. 2011. « Infrastructures Routières, état des lieux et perspectives ».

RDC. Sénat. 2008. Rapport de la commission d'enquête sur le secteur minier en RDC.

RDC et le Groupement d'entreprises chinoises. 2008. Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC.

RDC et le Groupement d'entreprises chinoises. 2009. Avenant n° 3 à la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC du 22 avril 2008.

République démocratique du Congo. 2012 (février). Initiative pour la transparence des industries extractives. Secteur minier industriel et comptoirs. « Rapport de l'administrateur indépendant de l'ITIE sur les revenus 2008-2009 ». Paris-Londres : Fair links. Disponible sur : [http://www.itierdc.org/Rapport\\_Fair\\_Links\\_-\\_ITIE\\_RDC\\_Secteur\\_minier\\_-\\_Rapport\\_definitif.pdf](http://www.itierdc.org/Rapport_Fair_Links_-_ITIE_RDC_Secteur_minier_-_Rapport_definitif.pdf) (consulté le 6 septembre 2012).

Reyntjens, F. 2010. *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge : Cambridge University Press.

Ricardo, D. 1962. « On the principles of political economy and taxation ». In P. Sraffa (éd.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Cambridge : Cambridge University Press.

Ross, M. L. 1999. « The political economy of the resource curse ». *World Politics* : 297-322.

Ross, M. L. 2001. « Extractive sector and the poor. An Oxfam America Report ». Oxfam America. Disponible sur [www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/oxfam.pdf](http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/oxfam.pdf).

Sachs, D. J. & Warner, A. M. 2001. « Natural resources and economic development. The curse of natural resources ». *European Economic Review* 45 : 827-838.

Sala-i-Martin, X. & Subramanian, A. 2003. « Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria ». NBER, Working Paper Number 9804. Disponible sur <http://www.nber.org/papers/w9804.pdf> (consulté le 18/8/2012).

Sen, A. 1994. « Delusion and reality ». Disponible sur : [www.marathon.uwc.edu/geography/malthus/sen\\_NYR.htm](http://www.marathon.uwc.edu/geography/malthus/sen_NYR.htm)

Sen, A. 2001. *Development as Freedom*. Oxford : Oxford University Press.

Sherman, J. & Ballentine, K. 2006. *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder : Lynne Rienner.

The Carter Center. *Congomines* (en ligne). [www.congomines.org](http://www.congomines.org)

UROME-Royal Belgian Overseas Union. « Le Congo belge en quelques chiffres ». Disponible sur <http://www.ulome.be> (consulté le 30 mars 2012).

- 
- van de Walle, N. 2005. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979-1999*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Venables, T. 2012 (21-22 mars). Allocution faite à la conférence sur la « Gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne ». Kinshasa. Disponible sur <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/Kinshasa/index.htm> (consulté le 9 octobre 2012).
- World Bank. 2008. Democratic Republic of Congo: Growth with Governance in The Mining Sector. Africa Region: Oil/Gas, Mining And Chemicals Department AFCC2. Report n° 43402-ZR. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/10/BanqueMondiale-2008-GrowthWithGovernance.pdf> (consulté le 11 avril 2012)

# **LE POTENTIEL MINIER DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)**

**MYTHES ET COMPOSANTES D'UNE « DYNAMIQUE MINIÈRE »**

*Thierry De Putter et Sophie Decrée*

## **Introduction**

Le potentiel minier de la République démocratique du Congo (RDC) est, de longue date, devenu un sujet irrationnel : des estimations fantaisistes circulent sur Internet, selon lesquelles le pays disposerait de ressources quasiment illimitées. Le but de cette note est de faire un état des lieux du sujet, à l'heure où le projet Promines – *Growth with Governance in the Mineral Sector* – de la Banque mondiale va débuter en RDC. Promines est un projet ambitieux, et essentiellement *technique*, de renforcement des connaissances géologiques et des capacités de la RDC à gérer les différentes composantes de son secteur minier. Le but du projet est énoncé comme suit, sur son site : « Amélioration de la gouvernance du secteur minier et augmentation de sa contribution à la croissance économique et au développement durable aux niveaux national, provincial et local<sup>1</sup>. »

Le mot « gouvernance » vient à propos souligner le fait que le potentiel minier d'un pays comme la RDC n'est pas – loin s'en faut – qu'une affaire de chiffres, de tonnes ou de milliers de tonnes de tel ou tel minéral. Pourtant, on ne peut envisager la gouvernance minière que si l'on dispose de données objectives et fiables sur les quantités de minéraux présentes dans le sous-sol, sur les réserves, mais aussi sur l'énergie disponible pour l'industrie extractive et sur les infrastructures permettant l'évacuation du minéral. Les deux derniers points (énergie et infrastructures) seront laissés de côté dans cette note<sup>2</sup>, consacrée au seul point qui concerne les minéraux et réserves.

<sup>1</sup> Voir <http://www.prominesrdc.cd/> (consulté le 20 juin 2012). Le financement total, prévu sur une dizaine d'années, dépassera les 100 millions de dollars US.

<sup>2</sup> Pour l'énergie, on se reportera à l'article récent de R. Custers (2012), dans *Conjonctures congolaises – Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*.

Mais, au-delà de ces questions techniques, le point de vue défendu dans cette note est que le potentiel minier de la RDC doit être vu comme la *résultante dynamique* d'un champ de contraintes complexes et en évolution permanente permettant (ou non), à un moment donné, de valoriser économiquement les ressources géologiques – ou réserves – existantes. La note reviendra d'abord sur les aspects objectifs du problème (cartographie, ressources connues, réserves, etc.), puis – plus brièvement – sur les composantes du champ de contraintes systémiques qui, dans la vision proposée, peuvent accroître ou au contraire réduire le « potentiel » minier du pays.

Certaines contraintes sont relativement matérielles et factuelles : carences d'infrastructure ou énergétiques. D'autres sont elles-mêmes le lieu d'interactions complexes entre des faisceaux d'intérêts ou courants d'influence divergents : c'est, par exemple, le cas de la gouvernance minière (voir aussi la contribution de Marysse et Tshimanga, dans ce volume). Une des conséquences de cette définition est que, toutes choses égales par ailleurs, le potentiel minier peut varier rapidement, selon les investissements consentis ou les mesures prises par les autorités nationales. Il peut même, au terme de cette approche, être littéralement nul *en dépit des ressources existantes*, si tous les paramètres techniques et mécanismes décisionnels sont défavorables.

## 1. Réserves géologiques de la RDC : chiffres et statistiques

Les réserves géologiques et minières de la RDC sont très loin d'être parfaitement connues, ce qui donne régulièrement lieu à des estimations fantaisistes.

Une anecdote récente illustre parfaitement cet état de fait. En septembre 2010, le site Internet mediacongo.net fait écho à un article paru deux ans plus tôt dans une revue basée à Londres, *New African*. Voici un extrait de l'article de mediacongo : « On savait que la RDC est un “scandale géologique” au regard de l'immensité de ses richesses naturelles. Mais personne n'en a pu estimer la valeur jusqu'à ce jour. Désormais, le tabou est brisé. Il est l'œuvre de *New African*, un magazine paraissant à Londres. En effet, dans un article publié en avril 2010 sous le titre : “The Curse of Coltan” (“La ruée<sup>3</sup> vers le coltan”), ce magazine jette un véritable pavé dans la mare. Le tabloïd évalue, pour le seul secteur minier, le potentiel de la RDC à 24 000 milliards d'USD. Déjouant ainsi tous les pronostics connus jusqu'à ce jour. Le confrère laisse entendre que cette valeur correspond au produit intérieur brut (PIB) combiné de l'Europe et des États-Unis d'Amérique. Bien plus, “ceci éclipse même

---

<sup>3</sup> Ou, plus exactement, la « malédiction » (*curse*) du coltan.

les 18 000 milliards de dollars américains de la valeur totale des réserves du pétrole de l'Arabie saoudite<sup>4</sup>.» » Cet extrait, qui met en lumière la piètre qualité des sources – chiffres erronés (PIB), traductions approximatives (« curse »), expressions grandiloquentes (« pavé dans la mare », « tabou brisé ») et inadéquates (« pronostics ») –, donne également une idée de l'ampleur des fantasmes qui circulent autour des réserves minières de la RDC.

Une conférence internationale sur la gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne était organisée par la RDC et le Fonds monétaire international (FMI) à Kinshasa, en mars 2012<sup>5</sup>. Une des conclusions de cette conférence, formulée par des économistes – et non des géologues –, est qu'il y a un manque criant d'informations géologiques fiables pour l'ensemble du continent (communication personnelle A. Venables, Oxford University, en séance du 21 mars 2012). Il est intéressant de noter que ce constat, connu de longue date des géologues, est aujourd'hui formulé par des économistes, par le FMI ou encore par l'Union africaine. Cela fera certainement progresser l'idée qu'il y a besoin d'investir pour acquérir des données géologiques mises à jour – les économistes étant naturellement plus proches des bailleurs multilatéraux (FMI, Banque mondiale) que les géologues.

Précisons immédiatement que le constat formulé à Kinshasa pour l'ensemble du continent est également valable pour la RDC. La carte géologique et minière de la RDC, publiée à Tervuren en 2005 par le Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), est un document dont les tracés ont trente ans et plus. Les occurrences minérales qui y figurent résultent d'une compilation de points d'observation et de données d'archives, parfois très anciens. Ce qui ne veut pas dire que les données ne sont pas exactes, mais bien qu'elles ne sont pas à jour, ou encore qu'elles devraient être actualisées (voir *infra*, tableau 1). L'amélioration des connaissances géologiques et minières, dans les régions minières historiques (Katanga), et l'acquisition de données nouvelles dans des régions moins explorées (Kivu, Nord-Est du pays, Bas-Congo) sont une des priorités du programme Promines, évoqué ci-dessus<sup>6</sup>.

L'existence même d'un tel programme suffit à démontrer que l'on est loin de pouvoir chiffrer avec précision les réserves minières de la RDC à la mi-2012, et donc le potentiel minier du pays. On peut évidemment se reporter aux chiffres publiés pour les réserves des différents minerais, mais en gardant à l'esprit que *toutes* les publications disponibles – même les plus récentes –

<sup>4</sup> Voir <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=16201> (consulté le 19 juin 2012).

<sup>5</sup> Voir <http://www.imf.org/external/french/np/seminars/2012/kinshasa/index.htm> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>6</sup> Et plus spécifiquement de sa composante A, *Ensure access to resources*.

reposent très largement sur des estimations anciennes et/ou sur des sources d'information peu sûres, lorsqu'il s'agit d'exploitations artisanales plus ou moins illégales. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les statistiques des compagnies minières, publiées sur les sites Internet, sont destinées à leur actionnariat et sont donc, souvent, « optimistes ».

Le tableau 1, présenté ci-dessous, compile, pour différents métaux et le diamant :

- les estimations publiées en juillet 2010 par la DG Entreprise de la Commission européenne, dans son rapport sur les matières premières « critiques » pour l'économie européenne<sup>7</sup> ;
- les informations sur les ressources minières publiées annuellement par le Service géologique américain (Commodity Statistics and Information, USGS)<sup>8</sup>.

**Tableau 1. Réserves minérales de la RDC, hors tantale  
(statistiques internationales récentes)**

Métal (symbole)	Année de référence	Production (tonnes)	Réserves estimées (tonnes)	Part de la production mondiale
Cuivre <sup>1</sup> (Cu)	2011	440 000	20 000 000	3 %
Cobalt <sup>2</sup> (Co)	2011	52 000	3 400 000	53 %
Étain <sup>3</sup> (Sn)	2011	5700	pas de données	2,3 %
Or (Au)	pas de données actualisées	pas de données actualisées	pas de données actualisées	pas de données actualisées
Minéral	Année de référence	Production (millions de carats) <sup>4</sup>	Réserves estimées (millions de carats)	Part de la production mondiale
Diamant <sup>5</sup>	2011	22	150	34,3 %

<sup>1</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/mcs-2012-copper.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>2</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/cobalt/mcs-2012-cobal.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>3</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/tin/mcs-2012-tin.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>4</sup> Un carat vaut 0,2 gramme.

<sup>5</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/diamond/mcs-2012-diamo.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>7</sup> Documents accessibles online : [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm) (consulté le 20 juin 2012).

<sup>8</sup> Voir la page d'accueil <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/> (consulté le 21 juin 2012).

Le tableau 1 présente les données disponibles et estimées, abstraction faite du mode d'exploitation des ressources : par exemple, la production est aujourd'hui majoritairement industrielle pour le **cuivre** et le **cobalt** au Katanga, mais elle est majoritairement artisanale pour l'**étain** (Kivu) et pour le **diamant** naturel<sup>9</sup> (Kasaï).

Il est également important de rappeler que les réserves *estimées* sont intrinsèquement et par nature susceptibles d'évoluer, en fonction des recherches géologiques (prospection, modélisation, évaluation plus précise des réserves). Pour le cuivre et le cobalt du Katanga, par exemple, l'épaisseur cumulée des couches minéralisées n'est tout simplement pas connue à l'échelle de la province. C'est typiquement le rôle d'une agence étatique, régionale ou nationale (de type Service géologique), d'évaluer de manière plus précise *et dans l'intérêt commun* les réserves à l'échelle d'une province ou d'un État. En RDC, le service géologique congolais (Centre de Recherches géologiques et minières, CRGM) – même s'il se renforce et voit ses capacités s'accroître<sup>10</sup> – est encore incapable de couvrir seul les besoins en information géologique et minière de l'ensemble du pays. Les opérateurs industriels ont, quant à eux, un intérêt évident à conserver une certaine discréetion sur le potentiel réel de leur propre concession ou, on l'a vu, à surestimer les réserves à des fins de communication vis-à-vis des actionnaires et/ou investisseurs potentiels.

Le cas de l'**or** est intéressant : on remarque dans le tableau 1 qu'il n'existe pas d'estimations fiables *récentes*. En leur absence, on peut se reporter aux productions anciennes, à une époque où l'or était une ressource nationalisée, et peu valorisée. En 1975, la production annuelle de la RDC (alors Zaïre) avoisinait les 4,5 tonnes (World Mining Yearbook 1976 : 158). Dix ans plus tard, en 1984, au Kivu, la SOMINKI produisait 0,48 tonne d'or (SOMINKI 1984 : 7). Enfin, de 1986 à 2004, le pays aurait produit environ 150 tonnes d'or, soit quelque 7,9 tonnes annuelles (Goossens 2009 : 15). Aujourd'hui, les *réserves totales* – mesurées *et* estimées – du projet minier de Twangiza (Banro Corporation) au Sud-Kivu se monteraient à quelque 160 tonnes (Goossens 2009 : 16). D'autres compagnies minières ont également des projets en cours de développement<sup>11</sup>. Ce regain d'intérêt pour une région assez peu valorisée dans le passé s'explique évidemment par les attentes d'un cours soutenu de l'or sur plusieurs années.

En attendant que les investissements industriels dans le Nord-Est de la RDC commencent à produire, il est certain que la RDC produit et exporte

<sup>9</sup> La majeure partie du diamant industriel est aujourd'hui synthétique.

<sup>10</sup> Notamment avec le soutien du Musée royal de l'Afrique centrale, à l'aide d'un financement de la Coopération au développement belge.

<sup>11</sup> Randgold Resources (Kibali) et AngloGold Ashanti (Mongbwalu), toutes deux dans le périmètre de l'ex-Okimo.

de l'or, exploité artisanalement. Dans l'état actuel de la situation, il est quasiment impossible de chiffrer cette production, qui quitterait le pays par deux « canaux » préférentiels, l'Ouganda et le Burundi. J'ai évoqué ailleurs une fourchette variant de 8 à 40 tonnes/an (De Putter 2012 : 61) : la valeur la plus basse représente à peu près la même quantité de métal que la production industrielle de 1986 à 2004, la valeur la plus haute correspondrait à cinq fois cette production, ce qui paraît peu probable. Quoi qu'il en soit, 8 tonnes d'or représentent une fraction infime de la production mondiale (2700 tonnes en 2012<sup>12</sup>) mais un flux financier important, surtout lorsque le cours de l'or est élevé, ce qui est le cas aujourd'hui, à l'été 2012<sup>13</sup>. Ces flux financiers échappent à tout contrôle institutionnel de l'État congolais.

Cette opacité se retrouve, plus nettement encore, dans le cas de l'**uranium** au Katanga. Diverses sources font état d'une activité extractive artisanale de ce métal, sur divers sites, dont la mine historique de Shinkolobwe et d'autres situées à l'ouest de Shinkolobwe (Ecumenical Network Central Africa 2011<sup>14</sup> ; Wise Uranium Project 2012<sup>15</sup>). La présence régulière de minerais radioactifs (telle la torbernite, un phosphate de cuivre et d'uranium) sur les marchés de minéraux destinés aux touristes et, de manière plus convaincante encore, les teneurs en uranium relevées dans les urines de la population katangaise (Banza *et al.* 2010) attestent également la manipulation régulière de minéraux et/ou minerais radioactifs. Cette activité artisanale n'est pas légale, aux termes du Code minier de la RDC, qui classe les « minerais d'uranium, de thorium et [...] tous les minerais radioactifs » sous un régime particulier, de « substances réservées », dont l'exploitation est soumise à des règles spéciales, décidées par le président de la République (Code minier 2002 : titre 1<sup>er</sup>, article 7). Cette exploitation, dont on mesure difficilement l'ampleur, pose de nombreuses questions, dont les deux principales sont : (1) qui organise cette exploitation illégale et/ou en profite ? et (2) quels sont les clients qui achètent ce minerai ?

Le minerai de l'Est de la RDC qui a le plus attiré l'attention de la société civile, dans les dix dernières années, est le **coltan** dont on a écrit qu'il est un « minerai de conflits » et une des sources de revenus des groupes armés opérant dans l'Est de la RDC (USAID 2005). Le coltan (abréviation de columbo-tantalite, minerai de niobium [Nb, pour la columbite] et de tantalite [Ta, pour la tantalite]) est exploité de manière artisanale, dans l'Est de la

<sup>12</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/gold/mcs-2012-gold.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>13</sup> Au cours du 21 juin 2012, 324 millions d'euros pour 8 tonnes (cours du jour sur <http://www.kitco.com/charts/livegold.html>).

<sup>14</sup> Accessible online : [http://www.oenz.de/fileadmin/users/oenz/PDF/Studie/Uranium\\_Mining\\_in\\_the\\_DRC\\_OENZ\\_June\\_2011.pdf](http://www.oenz.de/fileadmin/users/oenz/PDF/Studie/Uranium_Mining_in_the_DRC_OENZ_June_2011.pdf) (consulté le 25 juin 2012).

<sup>15</sup> Accessible online : <http://www.wise-uranium.org/udafri.html> (consulté le 10 octobre 2012).

RDC mais aussi, dans une bien moindre mesure, au Rwanda et au Burundi. Les statistiques de production reprises dans le tableau 2 présentent pourtant le Rwanda comme un producteur régional important – le seul de la région (USGS) ou à part égale avec la RDC (UE). Compte tenu de ce que l'on sait de la géologie régionale et de l'activité extractive dans la région des Grands Lacs, la part attribuée au Rwanda par l'USGS et la Commission européenne est très certainement surévaluée. En effet, du seul point de vue *géologique*, la plus grande partie des affleurements de roches minéralisées (c'est-à-dire riches en minerai) se trouve en RDC, du Nord-Katanga jusqu'au Nord-Kivu. Les pays voisins n'ont, en comparaison, que des surfaces bien moindres de roches minéralisées et, en conséquence, leur production ne peut égaler celle de la RDC.

**Tableau 2. Réserves en tantale de la RDC et du Rwanda  
(statistiques internationales)**

Ressource (symbole)	Source des statistiques	Année de référence	Pays	Production (tonnes)	Réserves estimées (tonnes)	Part de la production mondiale
Tantale (Ta)	USGS <sup>1</sup>	2011	Rwanda	110	Pas de données	14 %
	UE-DG	2009	RDC	100	Pas de données	8,6 %
	Entreprise <sup>2</sup>	2009	Rwanda	100	Pas de données	8,6 %

<sup>1</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/niobium/mcs-2012-tanta.pdf> (consulté le 21 juin 2012).

<sup>2</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/annex-v-b\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/annex-v-b_en.pdf) en p. 188 (consulté le 21 juin 2012).

D'autre part, les seules exportations *officielles* de coltan congolais ont atteint, pour le seul premier semestre de 2011, la quantité de 170 tonnes (Kuediasala 2012) et les estimations s'élèveraient – le conditionnel reste de mise – à près de 150 tonnes *annuelles* et également *officielles* pour le Burundi en 2011 (communication personnelle G. Midende, 15 mars 2012). Cumulées, ces exportations *officielles* dépasseraient largement à elles seules les valeurs internationales du tableau 2, et elles ne tiennent pas compte de la production artisanale, difficilement comptabilisable.

Enfin, il est absolument clair que le Rwanda agit comme une « pompe à minerai » régionale (Global Witness 2012), qui réexporte à son propre compte les minerais extraits en RDC et dans le Nord du Burundi (notamment

dans le district de Kabarore<sup>16</sup>). Le rapport de Global Witness accuse (p. 28-29) : « *Research conducted by Global Witness in March 2012 revealed that large quantities of untagged Congolese minerals are making their way into Rwandan supply chains, often in full view of the Congolese and Rwandan authorities. One company directly involved in the mineral transit trade in Rwanda estimated that over fifty percent of the minerals exported from Rwanda were Congolese.* » D'un point de vue géologique (on reviendra plus loin sur les aspects politiques), cette affirmation est parfaitement plausible, puisque – comme on l'a dit plus haut – la majeure partie des zones minéralisées se trouve effectivement en RDC.

## **2. Y a-t-il une place pour le secteur minier artisanal en RDC ?**

La question pourrait sembler purement rhétorique puisqu'il y a *de fait* un important secteur minier artisanal en RDC. De source officielle, il y aurait environ 1 200 000 artisans (« creuseurs ») dans l'ensemble du pays (communication personnelle M. Kabwelulu, ministre des Mines de la RDC, conférence internationale sur la gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne, 22 mars 2012). La production des ressources extraites par ces artisans (or, étain, coltan, tungstène, mais aussi diamant et uranium) ne peut pas être estimée de manière adéquate et précise : l'importance du secteur artisanal constitue donc, à elle seule, une sérieuse entrave à la détermination objective de la production minérale réelle de la RDC et, par-delà, de son potentiel minier.

Mais la question peut aussi aborder le thème de l'artisanat minier de manière prospective et être reformulée ainsi : « Y a-t-il des ressources minérales qui, en RDC, sont plus propres que d'autres à être exploitées de manière artisanale ? »

Un premier critère repose sur le ratio valeur/quantité du métal : un métal comme le cuivre, dont le prix avoisine les 8250 USD/tonne<sup>17</sup>, n'a pas vocation à être exploité artisanalement puisqu'une quantité de 50 kg de minerai, transportable sur un vélo et titrant 2 % de métal, ne représente, au prix du marché, que 8,25 USD (un prix que l'artisan ne reçoit évidemment jamais). Tous les métaux dont le prix par unité de volume est relativement bas et les teneurs peu élevées dans le minerai sont, par nature, destinés à une exploitation industrielle.

Au terme de cette définition, la malachite, qui est un carbonate de cuivre  $[(\text{Cu}_2(\text{CO}_3)_2(\text{OH})_2]$  titrant près de 60 % de cuivre, pourrait – puisque sa teneur

<sup>16</sup> Observations personnelles de l'auteur en mars 2012, sur le terrain, au Burundi.

<sup>17</sup> Voir [http://www.lme.com/copper\\_graphs.asp](http://www.lme.com/copper_graphs.asp) (consulté le 1<sup>er</sup> octobre 2012).

en métal est très élevée – convenir à l’exploitation artisanale. Il en va de même de l’hétérogénite, qui est un oxyhydroxyde de cobalt [CoO(OH)] titrant près de 65 % de cobalt. Toutefois, il faut également rappeler que la malachite et l’hétérogénite appartiennent à cette couche de minerais secondaires très enrichis en métal et qui se trouve en surface des gisements katangais (Décrée *et al.* 2010 ; De Putter *et al.* 2010). Cette couche riche, facile à exploiter, est souvent considérée par les industriels comme indispensable pour générer les fonds nécessaires à l’exploitation des parties plus profondes du gisement. Un *écrémage* du gisement par les artisans est donc préjudiciable à la rentabilité d’un projet industriel *normal*.

Un autre critère à prendre en compte est le potentiel régional d’une ressource minérale. Le cas de l’étain, du tantale et du wolfram (dans l’Est), dont le potentiel exact est mal connu, est exemplatif de ce propos. Si le potentiel régional se limite aux occurrences actuelles : veines minéralisées disséminées, dépôts alluviaux, dépôts éluviaux (dans les roches altérées), alors il est possible que ces ressources puissent être efficacement exploitées par des artisans (mieux organisés et protégés) et/ou par des « petites mines ». En revanche, s’il y avait, en profondeur, des roches magmatiques minéralisées (du type « granites à étain »), alors la situation serait complètement différente et la question de l’exploitation industrielle deviendrait pertinente. Dans le cadre des connaissances actuelles, il n’est absolument pas possible de trancher cette question.

Le cas de l’or est atypique : il s’agit d’un métal de très haute valeur par unité de volume et qui se présente sous plusieurs formes, dont certaines sont propices à une exploitation industrielle – forts tonnages de roches minéralisées à faible teneur : quelques grammes de métal par tonne de minerai – et d’autres à l’exploitation artisanale – paillettes, pépites dans les dépôts alluviaux, placers. La problématique de l’or artisanal n’est pas spécifique à la RDC : elle est mondiale – nous ne nous y attarderons donc pas ici.

D’autres ressources minérales, jusqu’ici peu valorisées, pourraient être exploitées de manière artisanale : mentionnons par exemple les minéraux semi-précieux, dont les modes de gisement sont essentiellement comparables aux minerais d’étain, de tantale et de wolfram : veines minéralisées, dépôts alluviaux et éluviaux. La tourmaline, diverses variétés de quartz colorés, les grenats sont des minéraux qui sont exploités et valorisés en Zambie, pour la fabrication de perles et/ou de petits objets décoratifs. Ils pourraient sans doute être valorisés de la même manière en RDC, notamment au Nord-Katanga.

La question de l’artisanat minier en RDC est complexe : il y a, d’un côté, des paramètres techniques et géologiques, mais il y a aussi, d’un autre côté, le paramètre humain et social. Celui-ci est évidemment la composante majeure de l’équation. Il faut donc se demander s’il n’est pas pertinent de

conserver l’artisanat, même là où il n’est pas techniquement pertinent, pour un temps limité et en programmant la fin progressive – ou la limitation à certaines ressources, indiquées plus haut. Enfin, il faut également rappeler que l’extraction minière industrielle n’est *jamais* grande consommatrice de main-d’œuvre (voir aussi Marysse & Tshimanga, dans ce volume) et que l’immense force de travail qui serait mise à pied par une future fin de l’artisanat représenterait un énorme défi social. Il serait alors urgent de réinvestir massivement dans des activités économiques qui demandent une force de travail importante (*labour-intensive*) et on pense naturellement à l’agriculture, dans un pays toujours gravement frappé par la malnutrition (Global Hunger Index 2011).

### **3. Les facteurs favorables à un accroissement du potentiel minier de la RDC**

Il existe évidemment plusieurs facteurs favorables à un accroissement futur du potentiel minier de la RDC, au premier rang desquels la forte demande mondiale pour les ressources minérales en général, et les métaux en particulier.

Le cuivre fournit un cas intéressant illustrant le potentiel comme une *grandeur dynamique* : la production mondiale est dominée par le Chili et le Pérou (>40 % de la production<sup>18</sup>), mais la demande reste forte et le cours est donc soutenu, malgré les perspectives de croissance nulles ou faibles en Occident et revues à la baisse pour les puissances émergentes : environ 7400 USD/tonne<sup>19</sup> en juin 2012 (à noter que ce cours a fortement varié, de 3000 USD/tonne au début de 2009 à plus de 10 000 USD/tonne au début de 2011<sup>20</sup>).

Dans un contexte de demande soutenue, avec une exploitation majoritairement industrielle (Katanga), une infrastructure routière permettant l’exportation vers la Zambie proche, un contrôle physique réel des flux de matière (volumes importants, difficiles à « escamoter ») et la confrontation effective des taxes payées par les industriels et perçues par l’État (processus ITIE<sup>21</sup>), le cuivre présenterait donc un potentiel minier réel pour la RDC. Dans ces conditions, la part du pays dans la production mondiale pourrait

<sup>18</sup> Voir <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/mcs-2012-coppe.pdf> (consultation le 22 juin 2012).

<sup>19</sup> Cours du *London Metal Exchange* (LME) : <http://www.lme.com/copper.asp> (consultation le 22 juin 2012).

<sup>20</sup> Voir [http://www.lme.com/copper\\_graphs.asp](http://www.lme.com/copper_graphs.asp) (consultation le 22 juin 2012).

<sup>21</sup> Dont la RDC n'est toujours pas membre effectif au printemps 2012.

croître. Il en va de même pour le cobalt (28 000 USD/tonne<sup>22</sup>), dont la RDC a extrait plus de la moitié de la production mondiale en 2011 (voir tableau 1).

À côté de la demande mondiale, il y a également d'autres facteurs qui peuvent améliorer le potentiel minier d'un pays comme la RDC. Les efforts coordonnés par les instances régionales et continentales africaines pour : (1) accroître les connaissances géologiques ; (2) favoriser l'intégration régionale ; (3) décloisonner les secteurs-clés de l'économie et créer des réseaux régionaux de communication, de libre-échange, de banques régionales et des espaces de libre circulation des capitaux, devraient permettre d'augmenter le potentiel minier régional. Des organisations continentales, comme l'Union africaine (UA) et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA), tiennent un discours volontariste affirmant avec force le rôle de l'Afrique comme futur pôle de croissance global<sup>23</sup>.

Ce discours met en avant les ressources du continent : la croissance, les ressources naturelles, la démographie, la classe moyenne émergente et les améliorations dans la gestion macroéconomique (communication personnelle P. Gordhan, ministre des Finances de la république d'Afrique du Sud, 26 mars 2012). Bien entendu, cette approche volontariste se heurtera sûrement à des obstacles régionaux (notamment en Afrique centrale), mais il reste qu'elle est potentiellement fédératrice et qu'elle rencontre une écoute attentive chez les puissances émergentes : Brésil, Inde, Chine mais aussi Turquie, en Europe. Contrairement à l'Europe et aux États-Unis, immobilisés et décrédibilisés aux yeux des Africains par la faillite du système néolibéral<sup>24</sup> et par une croissance économique faible ou nulle, ces pays émergents peuvent seuls rencontrer la première demande du continent africain, à savoir des investissements massifs et indispensables au développement<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Voir <http://www.lme.com/minormetals/cobalt.asp> (consultation le 22 juin 2012).

<sup>23</sup> Notamment lors de la 5<sup>th</sup> Joint Annual Meeting of the AU Conference of Ministers of Economy and Finance and the Economic Commission for Africa (ECA). Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development – Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth qui s'est tenue à Addis-Abeba du 22 au 27 mars 2012.

<sup>24</sup> Les propos feutrés du ministre des Finances de la RDC, A. Matata Ponyo Mapon (devenu Premier ministre ensuite), sur un monde multipolaire – Amérique du Sud, Afrique, Asie (conférence de Kinshasa, allocution d'ouverture, 21 mars 2012) – sont repris et amplifiés par le Premier ministre éthiopien Meles Zennawi, qui affirme sans ambages que « le paradigme néolibéral a failli, a dévasté les économies africaines, a transformé nos pays en casinos et doit enfin être rejeté ! » (Addis-Abeba, 26 mars 2012).

<sup>25</sup> La qualité de l'investissement (« *investing in investing* ») a fait l'objet de débats animés, menés par le très libéral P. Collier (Oxford University), lors d'une session de la conférence de Kinshasa sur les ressources naturelles en Afrique, évoquée plus haut (voir note 5). Ce dernier se fait l'avocat d'une politique d'investissement à long terme, privilégiant les exportations futures, après l'épuisement des ressources naturelles. Cette vision stratégique ne rencontre pas forcément les attentes et les besoins à court terme des pays africains, ce qui est apparu très clairement en séance, le 21 mars, à Kinshasa.

## 4. Les facteurs défavorables à un accroissement du potentiel minier de la RDC

De nombreux facteurs viennent en revanche entraver la croissance du potentiel minier en RDC : le manque de *leadership*, la corruption, la faiblesse de l'État. Tous sont bien connus et ont fait l'objet d'innombrables publications. La gestion opaque du secteur minier est d'ailleurs à l'origine de crispations régulières entre la RDC et ses bailleurs – au premier rang desquels le FMI<sup>26</sup>. Cette gestion opaque affecte tant le secteur industriel, cuivre et cobalt au Katanga, que les hydrocarbures et surtout le secteur minier artisanal, dont la production est inconnue et échappe à tout contrôle *institutionnel* de l'État.

Le propos de cette note est de mettre en évidence des *dynamiques* relatives au secteur et au potentiel minier du pays : il est incontestable qu'il y a en RDC une dynamique minière interne, plus ou moins souterraine, qui va clairement à l'encontre de l'intérêt général et des tendances à l'intégration régionale évoquées dans la section précédente. Cette dynamique est entretenue par des individus et/ou groupes d'individus qui font obstacle à toute réforme réelle pour préserver des intérêts particuliers (cf. notamment Trefon 2010 et 2011).

## 5. Discussion : quel avenir pour le potentiel minier de la RDC ?

On a vu dans les sections qui précèdent que le potentiel minier est une capacité à valoriser d'une manière dynamique des ressources existantes (les « réserves ») : on peut, dans ce contexte, reprendre la citation du président du Fonds international pour le développement de l'agriculture, K. F. Nwanze : « *Potentials don't feed people, actions do !* » (communication personnelle K. F. Nwanze, Addis-Abeba, 26 mars 2012).

Et les actions s'inscrivent dans un champ complexe, entre des tendances opposées, d'intégration et de développement d'une part, et de repli et de protection de rentes d'autre part. La mort en 2012 de l'homme-fort du secteur minier congolais, Augustin Katumba Mwanke, ajoute un facteur d'incertitude. Que va-t-il se passer à l'intérieur même de l'appareil interne de contrôle du secteur minier congolais ? Va-t-on évoluer vers davantage de transparence ou, au contraire, vers un morcellement de ce qui était autrefois une chasse gardée « gérée » de manière relativement centralisée ?

---

<sup>26</sup> Un document du FMI (en date du 25 juin 2012) souligne la nécessité d'une « poursuite des progrès en matière de gouvernance et de transparence dans les industries extractives » (déclaration d'une mission des services du FMI sur les consultations de 2012 au titre de l'article IV avec la République démocratique du Congo).

En fait, la situation apparaît nuancée selon les ressources et les régions : il est incontestable que la publication de nombreux contrats miniers<sup>27</sup> constitue une avancée dans la direction d'une meilleure transparence. De même, l'activité minière industrielle au Katanga (cuivre, cobalt) progresse significativement, même s'il reste des interrogations sur la destination et les retombées de la rente minière (Marysse & Tshimanga, dans ce volume).

En revanche, de nombreuses zones d'ombre subsistent, notamment autour du secteur artisanal et dans l'Est du pays, du Nord-Katanga à l'Ituri. Dans cette immense région, les minerais (étain, tantale, tungstène, or) continuent de « fuir » le pays et d'être exportés à partir des pays voisins et au bénéfice de ceux-ci, mais bien entendu avec la complicité de citoyens congolais qui y trouvent leur intérêt. Ces minerais ne constituent donc pas une part effective du potentiel minier de la RDC, mais autant de chasses gardées exploitées par des individus (éventuellement pourvus de charges officielles) agissant pour leur propre compte. On pourrait d'ailleurs voir dans cette forme d'exploitation une reproduction du mode d'exploitation des ressources du pays reproché autrefois – et à juste titre – à Léopold II, particulièrement au temps de l'EIC. Seule différence, les bénéficiaires de ces commerces lucratifs sont cette fois des Congolais, mais il n'est pas certain que le peuple congolais dans son ensemble perçoive clairement la différence, lui qui est cantonné à la *dernière* place du classement international d'indice de développement humain (soit 187<sup>e</sup> pays sur 187)<sup>28</sup>.

Un facteur objectif qui pourrait contribuer à une augmentation du potentiel minier de la RDC est l'amélioration des connaissances géologiques et minières du pays : c'est le but du projet Promines (Banque mondiale) évoqué ci-dessus. Un tel projet ne peut manquer de faire progresser la connaissance objective des ressources et du potentiel minier du pays. Certains « progrès » iront dans le sens d'une réévaluation des réserves potentielles de tel ou tel minéral, d'autres aboutiront peut-être à une constatation inverse : telle ressource minière présente peu ou pas d'intérêt économique. Mais l'ensemble de la connaissance progressera, sans nul doute. Il faudra veiller aussi à la transparence de l'information issue du projet et éviter les « déliés d'initiés » qui pourraient permettre à certains de tirer profit d'une information nouvelle, dans des conditions de concurrence faussée.

Un autre facteur qui pourrait théoriquement amener le pays vers plus de transparence minière est la pression exercée par l'entourage régional, continental et international. Les organisations régionales (EAC<sup>29</sup>,

<sup>27</sup> Voir le site du Carter Center : <http://www.congomines.org/fr/category/themes/acces-ressources/acces-contract/> (consultation le 12 octobre 2012).

<sup>28</sup> Voir <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/> (consultation le 28 juin 2012).

<sup>29</sup> EAC : East African Community.

COMESA<sup>30</sup>), l'Union africaine (évoquée ci-dessus) et les pays membres de l'OCDE tendent à entraîner le pays vers plus d'intégration économique et vers une adhésion effective aux initiatives spécifiques du secteur minier : processus de Kimberley pour le diamant<sup>31</sup> (KPCS), Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives<sup>32</sup> (ITIE), transparence de la chaîne d'approvisionnement pour les minerais provenant de zones de conflits (OCDE), etc. Toutes ces initiatives sont des moyens de pression intrinsèquement *faibles*, qui ne peuvent compter que sur les bonnes volontés locales et non corruptibles existantes. En face de ces pressions faibles, les impératifs commerciaux de pays non-membres de l'OCDE trouvent un relais auprès de réseaux mafieux profondément ancrés dans le pays et dont le seul mobile est l'enrichissement personnel et rapide. C'est le terrain idéal pour la conclusion de marchés et la mise en place de montages financiers opaques, ou encore pour des cessions d'actifs miniers à des conditions extrêmement défavorables pour la RDC (Marysse & Tshimanga, dans ce volume). Tous ces retards dans la marche vers une meilleure transparence sont d'ailleurs, on l'a dit plus haut, régulièrement dénoncés par les bailleurs multilatéraux.

## En guise de conclusion

On connaît les ingrédients d'un secteur minier qui se transforme en potentiel minier, permettant le développement d'un pays : bonne connaissance géologique de base des ressources minérales et des réserves, infrastructure et énergie disponibles, code et règlements miniers équitables et appliqués par un État qui fonctionne normalement (y compris aux frontières avec les pays voisins), transparence financière et des comptes de l'État. À lire cet énoncé, il est évident qu'il reste du chemin à parcourir pour évaluer objectivement le « scandale géologique » de la RDC. Entre-temps il faut répéter, une fois encore, qu'*un potentiel seul ne suffit pas à générer des ressources* ; c'est en se transformant en dynamique économique qu'il génère des ressources et alimente le développement. C'est en répartissant ces ressources de manière équitable entre les acteurs (État, compagnies minières) et en redistribuant la richesse vers la population que le développement tend à devenir durable. La RDC n'en est malheureusement pas là. Les urgences sont l'expertise géologique, la lutte contre la corruption, le *leadership* et la gouvernance, le rétablissement de relations harmonieuses avec les pays voisins (notamment ceux par où « fuit » le minerai congolais). Ensuite, et ensuite seulement, le secteur minier deviendra peut-être un véritable potentiel minier pour

---

<sup>30</sup> COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa.

<sup>31</sup> <http://www.kimberleyprocess.com/> (consultation 29 juin 2012).

<sup>32</sup> <http://eiti.org/fr> (consultation 29 juin 2012).

tous les Congolais. Et si cela se produisait, ce serait de bon augure pour le développement futur d'un potentiel pétrolier et gazier.

## Bibliographie

- Banza Lubala Nkulu, C., Nawrot, T. S., Haufroid, V., Decrée, S., De Putter, Th., Smolders, E., Kabyla Ilunga, B., Luboya Numbi, O., Ilunga Ndala, A., Mutombo Mwanza, A. & Nemery, B. 2009. « High human exposure to cobalt and other metals in Katanga, a mining area of the Democratic Republic of Congo ». *Environmental Research* 109 : 745-752.
- Code minier de la RDC. 2002. Loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. Kinshasa : présidence de la République de la RDC.
- Custers, R. 2012. « La République démocratique du Congo devant un choix difficile pour l'électricité ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan, coll. « Cahiers africains » n° 80, pp. 125-142.
- Decrée, S., Deloule, E., Ruffet, G., Dewaele, S., Mees, F., Marignac, C., Yans, J. & De Putter, Th. 2010. « Geodynamics and climate controls in the formation of Mio-Pliocene world-class oxidized cobalt and manganese ores in the Katanga province, DR Congo ». *Mineralium Deposita* 45 : 621-629.
- De Putter, Th. 2012. « Considérations et perspectives sur la question de l'exploitation illégale des ressources minérales dans la Région des Grands Lacs et sur le Dodd-Frank Act américain ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan, coll. « Cahiers africains » n° 80, pp. 61-74.
- De Putter, Th., Mees, F., Decrée, S. & Dewaele, S. 2010. « Malachite, an indicator of major Pliocene Cu remobilization in a karstic environment (Katanga, Democratic Republic of Congo) ». *Ore Geology Reviews* 38 : 90-100.
- Ecumenical Network Central Africa. 2011. « Uranium mining in the DR Congo: a radiant business for European nuclear companies? ». Berlin, 28 p. [http://www.oenz.de/fileadmin/users/oenz/PDF/Studie/Uranium\\_Mining\\_in\\_the\\_DRC\\_OENZ\\_June\\_2011.pdf](http://www.oenz.de/fileadmin/users/oenz/PDF/Studie/Uranium_Mining_in_the_DRC_OENZ_June_2011.pdf)
- Global Hunger Index. 2011. « The challenge of hunger: taming price spikes and excessive food price volatility ». Bonn-Washington D. C.-Dublin : IFPRI, 60 p. <http://www.ifpri.org/publication/2011-global-hunger-index>
- Global Witness. 2012. *Coming Clean – How Supply Chain Controls Can Stop Congo's Mineral Trade Fuelling Conflict*. Londres : Global Witness, 35 p. Accessible en ligne : [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Coming\\_clean.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Coming_clean.pdf)
- Goossens, P. J. 2009. « Mineral potential of the Democratic Republic of Congo: a geologic scandal? ». *Society of Economic Geologists Newsletter* 77 : 1 ; 13-16.
- Kuediasala, F. 2012. « Code minier, dix ans déjà : quel avenir pour les mines de la République démocratique du Congo ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.),

- Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011.* Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 75-96.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? » In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 82).
- SOMINKI. 1984. Rapport annuel 1984 de la Société minière et industrielle du Kivu. SOMINKI, 153 p.
- Trefon, T. 2010. « Administrative obstacles to reform in the Democratic Republic of Congo ». *International Review of Administrative Sciences* 76 : 702-722.
- Trefon, T. 2011. *Congo Masquerade: the Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*. Londres-New York : Zed (coll. « African Arguments »), 153 p.
- USAID. 2005. « Minerals and Conflict: a toolkit for intervention ». Washington : US Agency for International Development, 29 p. [http://transition.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/conflict/publications/docs/CMM\\_Minerals\\_and\\_Conflict\\_Toolkit\\_April\\_2005.pdf](http://transition.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_Minerals_and_Conflict_Toolkit_April_2005.pdf)
- Wise Uranium Project 2012. Democratic Republic of the Congo. Accessible en ligne : <http://www.wise-uranium.org/udafr.html#CD>
- World Mining Yearbook. 1976. *Yearbook, Catalog, Survey and Directory*. World Mining 29, 250 p.

# **EXPLOITATION MINIÈRE INDUSTRIELLE ET ARTISANALE AU SUD-KIVU**

## **POSSIBILITÉS D'UNE COHABITATION PACIFIQUE ?**

*Gabriel Kamundala Byemba\**

### **Introduction**

Le secteur minier en République démocratique du Congo (RDC) en général et au Sud-Kivu en particulier alimente toujours les débats tant au niveau international qu'au niveau national<sup>1</sup>. Présenté sous plusieurs facettes, ce secteur au Sud-Kivu a été, dans le temps, industriel<sup>2</sup>, puis artisanal<sup>3</sup> ; aujourd'hui, il est à la fois artisanal et industriel. Le retour en force, ces dernières années, des sociétés industrielles dans le paysage minier du Sud-Kivu coïncide avec l'accélération des dynamiques minières, grâce aux opportunités qu'offre la RDC en matière d'investissements privés et aux réformes amorcées du cadre législatif et réglementaire du secteur minier congolais. Ces réformes ont abouti à la mise en place du nouveau Code minier en 2002 et du Règlement minier en 2003.

Les deux modes d'exploitation minière du Sud-Kivu, à savoir l'exploitation artisanale et l'exploitation industrielle, semblent être en compétition. En effet, ces deux modes connaissent déjà quelques difficultés de cohabitation. D'où notre questionnement sur les conditions légales et économiques qui permettraient à ces deux formes d'exploitation de coexister en toute quiétude.

---

\*Chercheur au CEGEMI (Centre de Gestion minière), projet de coopération entre l'Université catholique de Bukavu et le VLIR (coopération universitaire flamande).

<sup>1</sup> Globalement il y a deux débats : celui sur le lien entre l'exploitation minière et la pauvreté ou le sous-développement (cf. entre autres World Bank 2008 et Bocoum 2012), et celui sur le lien entre les minerais et les conflits (cf. UN Security Council 2001 et d'autres rapports de l'ONU qui ont suivi, ainsi que de nombreux rapports d'ONG comme Global Witness, International Alert, Enough Project, Pole Institute sur les « minerais de conflit »).

<sup>2</sup> Début du xx<sup>e</sup> siècle avec les sociétés coloniales belges jusqu'à leur déclin, correspondant à la période de la guerre de 1996-1997 qui a secoué l'Est de la RDC.

<sup>3</sup> Début des années 1980 avec la libéralisation de l'exploitation artisanale par Mobutu, l'ancien président du Zaïre (RDC).

Cet article vise dans un premier temps à identifier les éléments qui empêcheraient ou rendraient difficile cette coexistence. Ensuite, nous essaierons de mettre en avant des facteurs qui pourraient favoriser cette coexistence dans le contexte particulier du Sud-Kivu. L'analyse s'articulera parallèlement autour de deux niveaux. Premièrement, on considérera le niveau national, c'est-à-dire essentiellement la gouvernance du secteur minier. Deuxièmement, on étudiera les pratiques telles qu'elles sont vécues au niveau local, sur base de nos récentes recherches menées dans certains sites du Sud-Kivu, principalement dans les territoires de Mwenga et de Fizi, où les deux modes d'exploitation sont déjà opérationnels. Les conclusions porteront sur les possibilités pratiques d'une cohabitation pacifique entre l'exploitation industrielle et l'exploitation artisanale au regard des dispositions définies dans le Code minier et le Règlement minier, ainsi que des réalités propres au Sud-Kivu. Bien que les conclusions qui découlent de cette analyse soient basées sur les observations dans le contexte spécifique du Sud-Kivu, notamment dans les territoires de Mwenga et de Fizi, elles peuvent néanmoins avoir toute leur pertinence au niveau national, étant donné certaines similitudes avec les dynamiques minières dans d'autres provinces.

## **1. La gouvernance minière en RDC**

### ***Le cadre législatif***

Les différentes réformes entreprises au cours des dernières décennies par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale pour les pays en voie de développement sont la suite des PAS (Programme d'Ajustement structurel) amorcés vers les années 1980. Ces programmes rentraient dans la logique de ces Institutions financières internationales (IFI) qui cherchaient, à travers des programmes d'ajustement, un remède pour stimuler les économies des pays pauvres en vue d'atteindre plus de croissance et ainsi, pensaient-elles, réduire la pauvreté. Dans ces programmes des institutions financières, certains secteurs clés de l'économie sont visés, avec comme objectif d'identifier les goulets d'étranglement qui empêchent leur développement. Le secteur minier est identifié comme l'un des possibles moteurs pour la croissance (Campbell 2009). C'est ainsi que de nombreux pays en voie de développement ont récrit leurs codes miniers au cours des années 1980 et 1990.

Accompagnée par les IFI, la RDC a mis en place un nouveau cadre législatif en 2002 (Code minier). Motivé par le souci d'attirer plus d'investisseurs,

le législateur congolais s'est appuyé sur la philosophie des IFI en matière d'investissements dans le secteur minier. Le résultat est une libéralisation du secteur minier, l'État congolais jouant le rôle de facilitateur et de promoteur des investissements privés, et non d'opérateur (Mazalto 2009). Selon l'exposé des motifs du nouveau Code minier, la production minérale avait diminué suite à la disparition des sociétés industrielles, d'où la nécessité d'une nouvelle législation minière offrant des avantages aux investisseurs privés<sup>4</sup>. Cependant des précautions ont été prises dans le nouveau Code minier à la lumière de certaines décisions arbitraires que prenaient à l'époque les dirigeants zaïrois ; le législateur congolais a ainsi limité le pouvoir de l'État<sup>5</sup>, en l'occurrence le pouvoir discrétionnaire dont jouissait le ministre des Mines dans le processus d'octroi des droits miniers dans l'ancien Code minier de 1981.

Toutefois la question demeure : dix ans après la mise en place de ces réformes, les objectifs sont-ils atteints ? Les autorités congolaises se sont-elles approprié ces réformes ? Celles-ci ont-elles réellement apporté un plus pour améliorer la gouvernance minière ? Sans pouvoir permettre une évaluation quantitative d'impact des réformes du cadre législatif du secteur minier en RDC, la situation sur le terrain nous démontre néanmoins qu'il reste des défis énormes à surmonter pour atteindre les objectifs assignés. Ces défis persistent à cause de la non-application effective des dispositions réglementaires du cadre législatif du secteur minier congolais. Aujourd'hui, son délai arrivé à terme<sup>6</sup> et son éventuelle révision en marche, l'inquiétude persiste quant à l'application des dispositions qui vont constituer la version révisée du nouveau Code minier, car même si la révision est envisagée, ce code de 2002, selon plusieurs observateurs, figure parmi les meilleurs de l'Afrique<sup>7</sup> et donc le problème n'est pas totalement dans le texte en soi, mais plutôt dans l'application sur le terrain. Parmi les défis qui rongent le

<sup>4</sup> À quelques exceptions près, les études statistiques ont démontré que les volumes d'investissements et de production minière ont été plus importants dans la période allant de 1937 à 1966 comparativement à celle allant de 1967 à 1996, période régie en partie par la loi minière de 1981. Il se dégage de ces données que 48 sociétés minières ont été opérationnelles pendant la période de 1937 à 1966 contre 38 seulement entre 1967-1996 et 7 dans la période d'après 1997. Pour pallier cette insuffisance, le législateur a tenu à mettre sur pied une nouvelle législation incitative, avec des procédures d'octroi des droits miniers ou des carrières objectives, rapides et transparentes, et organisant des régimes fiscal, douanier et de change. Ce qui constitue la raison d'être du présent Code minier. (Exposé des motifs de la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier).

<sup>5</sup> Voir l'article 43 du Code minier.

<sup>6</sup> La durée du nouveau Code minier était de dix ans avant d'envisager sa révision, soit de 2002 à 2012.

<sup>7</sup> Entretien avec le professeur Gilbert Midende, ancien ministre des Mines du Burundi, juin 2012.

secteur minier congolais figure l'objet même de notre article : permettre une coexistence pacifique des secteurs industriel et artisanal ainsi que les conditions nécessaires pour qu'ils se complètent mutuellement.

### ***Secteur industriel : contrats, revisitration et renégociation***

La composition géologique du sous-sol congolais a fait de la RDC un pays attrayant pour certaines entreprises étrangères ayant l'exploration et l'exploitation minière comme activité. Confrontés à de multiples difficultés d'ordre économique, et pour bénéficier des rentes minières, les différents gouvernements qui se sont succédé à la tête de la RDC ont recouru et recourent encore au secteur minier pour alimenter leur politique néopatrimoniale (Kennes 2005). On se souviendra de l'apport substantiel du géant Gécamines qui a, par exemple, contribué en 1988 à concurrence de 42,9 % au budget de l'État zaïrois (Kabuya & Tshunza 2009 :145). Mis à mal par les politiques nationales de l'époque et les faibles productivités des industries minières, le secteur minier industriel congolais n'a pas su générer plus pour faire face aux défis du développement du Zaïre. Cette situation a déclenché l'implosion de l'État zaïrois vers 1992. Celle-ci provoqua des effets pervers sur les ressources de l'État dont les recettes ordinaires passent de 2 milliards en 1980 à 200 millions de dollars dans les années 1990. Comme l'avait dit S. Marysse (cité dans le rapport Lutundula, RDC 2005) : « L'État zaïrois tombe en faillite, incapable d'honorer la moindre de ses obligations aussi bien à l'égard de ses fonctionnaires et agents que de ses créanciers et n'inspire plus confiance aux opérateurs économiques, toutes nationalités confondues, qui désinvestissent en masse. »

Affaibli par cette situation de faillite couplée avec les pressions des bailleurs de fonds, l'État zaïrois, sous le Gouvernement Kengo, recourt à la privatisation des entreprises publiques et à l'octroi de concessions minières, espérant ainsi relancer l'économie. Onze compagnies minières se voient octroyer les appartements des polygones des anciennes entreprises publiques, dont la Gécamines, qui signa des contrats de partenariat avec plusieurs sociétés privées (Kennes 2005). Tout espoir du Gouvernement Kengo dans ce secteur fut étouffé par le déclenchement de la guerre de l'AFDL (Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo) en 1996, et la victoire de la rébellion conduite par Kabila a remis en cause la politique minière. Voulant aussi organiser le secteur minier à sa manière, Kabila s'est heurté aux mêmes défis que le Gouvernement qui l'a précédé, c'est-à-dire la relance économique, en plus de devoir faire face aux rébellions du RCD (Rassemblement congolais pour la Démocratie) et du MLC (Mouvement pour la Libération du Congo). Pendant la guerre (1998-2003) contre le RCD et le

MLC, les belligérants ainsi que leurs alliés cherchaient à tout prix à contrôler le secteur minier, nécessaire pour le financement de la guerre, et à l'utiliser comme un canal d'enrichissement. Dans ce contexte de pillage (Marysse & André 2001), il était très difficile pour l'État congolais de bénéficier réellement du secteur minier. La logique d'économie de guerre qui animait les autorités tant du côté du Gouvernement que du côté de la rébellion les poussait donc à signer des contrats miniers en toute opacité et pour leurs propres intérêts. Depuis lors, les difficultés en matière de transparence ont commencé dans le secteur minier industriel de la RDC.

La réunification du pays en 2003 a permis la mise en place d'institutions de transition constituées par les anciens belligérants. Parmi ces institutions, il y avait l'Assemblée nationale, qui, dans ses prérogatives, a voulu voir clair dans toutes les conventions économiques et financières conclues pendant les guerres de 1996-1997 et 1998-2003. Il aura fallu attendre la décision du 20 avril 2007<sup>8</sup> pour constituer une commission chargée de revoir tous les contrats miniers. Deux ans après sa mise en place, la commission avait examiné 61 contrats et recommandait que 39 d'entre eux soient renégociés (catégorie B), 22 résiliés (catégorie C), et qu'aucun ne puisse être maintenu en l'état (catégorie A) (RDC 2007). Après le passage de la commission, l'objectif n'a pas été atteint, à l'exception de quelques contrats renégociés (World Bank 2012).

Au moment où il mettait en place cette commission de revisitation des contrats, le Gouvernement signa un autre contrat, qu'on a même qualifié de « contrat du siècle » : le « contrat chinois ». Certains analystes ont ressorti les caractéristiques montrant le déséquilibre qu'il y avait entre le Gouvernement congolais et les entreprises chinoises concernées par l'octroi des concessions minières dans le cadre de ce contrat. Bien que celui-ci soit qualifié de « gagnant-gagnant » par les parties contractantes, il a toutefois suscité des débats contradictoires tant à l'intérieur de la RDC qu'à l'extérieur (Marysse & Geenen 2008 : 305).

En conclusion, il est important de souligner qu'aujourd'hui, avec de nombreuses sociétés minières industrielles opérationnelles en RDC (surtout au Katanga), l'apport du secteur minier industriel est significatif. En effet, les exportations réalisées (de cuivre et cobalt), font entrer beaucoup de devises au pays et permettent ainsi une appréciation du taux de change et le contrôle de l'inflation. Mais les retombées pour le quotidien de la population congolaise ne se font pas encore sentir. Ce qui suscite le débat : à qui profite la rente minière en RDC (Marysse & Tshimanga 2013) ? Si, pour le secteur industriel, l'État congolais n'arrive pas à en faire profiter valablement la

---

<sup>8</sup> Voir arrêté n° 2745/Cab.min/mines/01 du 20 avril 2007 portant mise sur pied de la Commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers.

population congolaise – et pourtant ce secteur est sous son contrôle –, que dire du secteur artisanal qui lui échappe en majorité ? Pourtant, comme le démontre la section suivante, des mécanismes de contrôle et de régulation sont prévus en l’espèce dans la législation minière congolaise.

### **Secteur artisanal : réorganisation et formalisation**

L’émergence du secteur artisanal remonte aux années 1970, pour s’amplifier vers les années 1980, période au cours de laquelle l’ordonnance loi n° 82/039 du 5 novembre 1982 a autorisé l’exploitation artisanale des matières précieuses. Cette exploitation devait se faire en dehors des concessions couvertes par des titres miniers exclusifs (Defaily 2000). La compréhension, par les creuseurs artisanaux, de la formulation « en dehors des concessions couvertes par des titres miniers » a posé pas mal de problèmes et a souvent donné lieu à des confrontations entre les concessionnaires et les creuseurs. Cette situation de confrontation demeure une réalité aujourd’hui dans les provinces minières de la RDC. Pour faire face aux menaces des creuseurs, les sociétés avaient recouru à des brigades minières constituées principalement des unités spéciales de la police pour la protection de leurs concessions respectives.

Bien que le secteur artisanal soit souvent qualifié d’informel, la législation congolaise consacre son existence. En effet, le titre IV du Code minier<sup>9</sup>, complété par le titre IX du Règlement minier<sup>10</sup>, précise le cadre légal d’organisation du secteur artisanal. En effet, la loi minière précise que cette activité doit être effectuée dans les ZEA (Zones d’Exploitation artisanale) dédiées à cette exploitation. ZEA qui, à leur tour, sont déterminées par le service du CAMI (Cadastré minier) sur la base des critères géologiques et économiques que présentent les gisements à affecter. L’objectif de l’organisation de l’exploitation artisanale est double : organiser les creuseurs en coopératives, et assurer le contrôle du Gouvernement congolais sur le secteur dans son ensemble afin d’en extraire plus de recettes. Son administration est

<sup>9</sup> Le chapitre 1 du titre IV du Code minier stipule : « En effet, lorsque les facteurs techniques et économiques caractérisant certains gîtes d’or, de diamant ou de toute autre substance minérale ne permettent pas une exploitation industrielle ou semi-industrielle, le ministre des Mines peut ériger de tels gîtes dans les limites d’une aire géographique déterminée en Zone d’Exploitation artisanale. »

<sup>10</sup> À son article 234, il donne les conditions d’octroi d’un permis de recherche dans une zone artisanale : « Les groupements d’exploitants artisanaux qui désirent procéder à la recherche de substances minérales classées en mines à l’intérieur de la Zone d’Exploitation artisanale à l’aide de procédés industriels ou semi-industriels sont tenus de se constituer en coopérative et solliciter auprès du ministre ayant les Mines dans ses attributions l’agrément au titre de coopérative minière. »

confiée aux divisions provinciales des mines, tandis que son organisation et son encadrement sont confiés à un service public, le SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement au Small-Scale Mining), qui a, entre autres, pour mandat de donner un encadrement matériel et technique, et de veiller à la stricte application des normes de sécurité sur les sites d'exploitation<sup>11</sup>. Sur le terrain néanmoins, le Gouvernement congolais se heurte à d'énormes difficultés. Cela s'explique non seulement par l'incapacité de l'administration minière de contrôler l'ensemble du secteur artisanal, mais aussi par les pratiques de celui-ci. En effet, depuis plus de trente ans, ce secteur a évolué dans une indépendance totale. Il est caractérisé par son propre cadre institutionnel et est bien enraciné dans les économies locales dans et autour des sites miniers (Geenen 2012). Cela pousse parfois le Gouvernement à opter pour le secteur industriel, qui est plus facile à contrôler.

Pourtant, dans le contexte actuel de la RDC, plusieurs éléments peuvent contrebalancer le choix de privilégier le secteur industriel au détriment du secteur artisanal. Premièrement, le secteur minier artisanal occupe directement et appuie indirectement un très grand nombre de personnes. Elles sont estimées à plus ou moins dix millions<sup>12</sup> sur l'ensemble du pays (World Bank 2008 : 61). Cette capacité d'absorption de la main-d'œuvre donne du fil à retordre au Gouvernement dans son arbitrage entre les secteurs industriel et artisanal. Deuxièmement, les revenus que les creuseurs y soutirent leur permettent de subvenir d'une manière ou d'une autre aux besoins de leur ménage et ainsi de participer au fonctionnement de l'économie locale des zones minières (World Bank 2008 : 63 ; Geenen & Kamundala 2008 ; Geenen, sous presse). Malgré les conditions de travail très déplorables dans ce secteur, avec tous les corollaires y afférents, il vaut son pesant d'or au Sud-Kivu. Dans certaines zones et cités minières, les infrastructures de base se développent grâce à l'activité minière artisanale. Bien que cet apport du secteur artisanal soit encore marginal, il est évident que tant qu'il n'y a pas une autre possibilité compensatoire il sera difficile, voire impossible, d'opter seulement pour le secteur industriel et d'abandonner le secteur artisanal. Le cas du Kivu (Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema) pour la période du 11 septembre 2010 au 10 mars 2011, période pendant laquelle le président

<sup>11</sup> SAESSCAM est un service public à caractère technique chargé de l'assistance et de l'encadrement des creuseurs artisiaux, créé par décret n° 047-C/2003 du 28 mars 2003.

<sup>12</sup> Selon les estimations de la Banque mondiale, il y aurait de 50 000 à 2 000 000 de creuseurs, activement et directement impliqués dans l'exploitation minière artisanale. Considérant une moyenne de quatre à cinq personnes à charge pour chaque creuseur, le nombre total de personnes dépendant de cette activité de survivance atteint 8 à 10 millions. Soit 14 à 16 % de la population totale de la République démocratique du Congo.

Kabila avait déclaré la suspension des activités minières artisanales<sup>13</sup>, peut nous servir d'exemple. En effet, cette décision a eu des effets pervers qui ont paralysé l'ensemble de l'économie de ces trois provinces (Geenen *et al.* 2011). La question demeure alors : comment doit-on procéder pour organiser et formaliser le secteur artisanal ? Selon nous, il ne serait pas envisageable de prendre une décision brusque ; la réorganisation et la formalisation devraient être des processus qui doivent être bien planifiés, exécutés et suivis pendant un temps suffisant (Geenen *et al.* 2011 ; Geenen 2012).

### **Gouvernement, secteur minier industriel et secteur minier artisanal**

Nous examinerons le cadre analytique des différentes dispositions et des interactions entre les différents acteurs sur trois axes (niveaux), à savoir : l'État congolais, le secteur industriel et le secteur artisanal, mais en tenant compte des interactions directes et indirectes avec le cadre global.

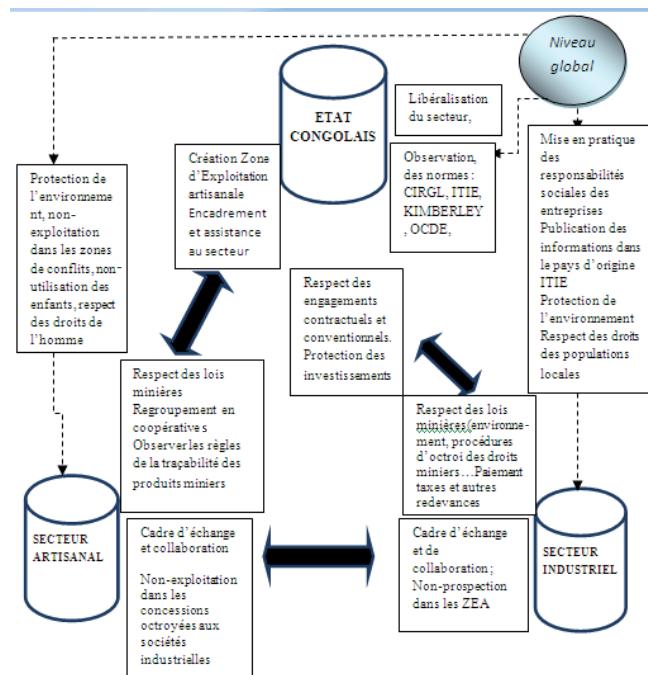
Le schéma suivant démontre d'une manière simplifiée les différents droits et obligations que chaque partie doit respecter. En effet, le Gouvernement congolais, à l'instar d'autres gouvernements qui ont adopté une politique libérale dans le secteur minier, est obligé de respecter non seulement les engagements contractuels avec des investisseurs privés, mais aussi certaines régulations internationales, telles que les principes directeurs de l'OCDE (2011b), le processus de Kimberley, ITIE, etc. (voir Geenen & Custers 2010 ; Kilosho *et al.* 2013). Il doit également garantir toutes les mesures prises dans sa législation minière nationale. En plus, les deux principaux acteurs (secteur artisanal et secteur industriel) qui sont opérationnels sur le terrain d'exploitation doivent se tenir au respect des dispositions légales non seulement vis-à-vis du Gouvernement congolais, mais aussi dans leurs rapports mutuels.

Mais, souvent, les réalités du terrain obligent les uns et les autres à avoir d'autres arrangements, en dehors du cadre réglementaire, comme va l'illustrer ci-après le cas de Banro. Ces deux acteurs sont également censés observer certaines normes internationales : dans le cadre des dynamiques globales, il ne suffit pas, aujourd'hui, de seulement disposer de moyens pour l'exploitation. Il faut également respecter des normes environnementales, ainsi que celles de la transparence exigées pour les industries extractives et faire preuve de bonnes pratiques des droits de l'homme et de ceux de la communauté locale (OCDE 2011a).

---

<sup>13</sup> Arrêté ministériel n° 0705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu.

**Figure 1. Schéma des interactions dans la gouvernance du secteur minier en RDC**



Ces exigences, connues sous l'acronyme de « RSE » (Responsabilités sociales des Entreprises), et d'autres exigences en rapport avec les investissements privés (IFC 2002), permettraient d'atténuer les frustrations des populations vivant dans les zones affectées par le projet industriel. Ceci pourrait être une base à partir de laquelle la cohabitation serait favorisée.

Néanmoins, les dispositions légales prennent en compte des facteurs techniques et économiques pour ériger un gîte minier en une zone d'exploitation artisanale, comme souligné ci-dessus. Les difficultés demeurent toutefois pour déterminer les zones qui sont rentables ou moins rentables. Cela relève du service technique du Cadastre minier. Malgré la compétence, en termes de ressources humaines, que ce service peut détenir, le manque de moyens techniques et financiers pour l'exécution de cette lourde tâche à travers tout le pays compliquerait certainement la tâche. Au Sud-Kivu, par exemple, le Cadastre minier s'est installé au début de l'année 2012, alors que plusieurs concessions avaient été accordées bien avant 2008, sans études de terrain. Les facteurs économiques évoqués dans le Code minier pour déterminer l'affectation artisanale ou industrielle du gîte minier ne semblent pas être valables éternellement, d'où la nécessité d'une

actualisation régulière des études géologiques et économiques. En effet, la montée fulgurante du cours des matières premières ces dernières années et la technologie de pointe dont disposent les sociétés d'exploration remettraient en cause le mode d'évaluation de ces facteurs économiques, basés sur les anciennes études géologiques. Certains gîtes qui, jadis, pouvaient faire l'objet d'une exploitation artisanale peuvent intéresser aujourd'hui les exploitants industriels au regard du prix des matières premières sur le marché mondial. Dans ce contexte, le rôle de l'État, à travers ses services de géologie, dans le processus d'évaluation des facteurs économiques et techniques, s'avère important pour départager les deux secteurs.

## **2. Dynamiques du secteur minier au Sud-Kivu**

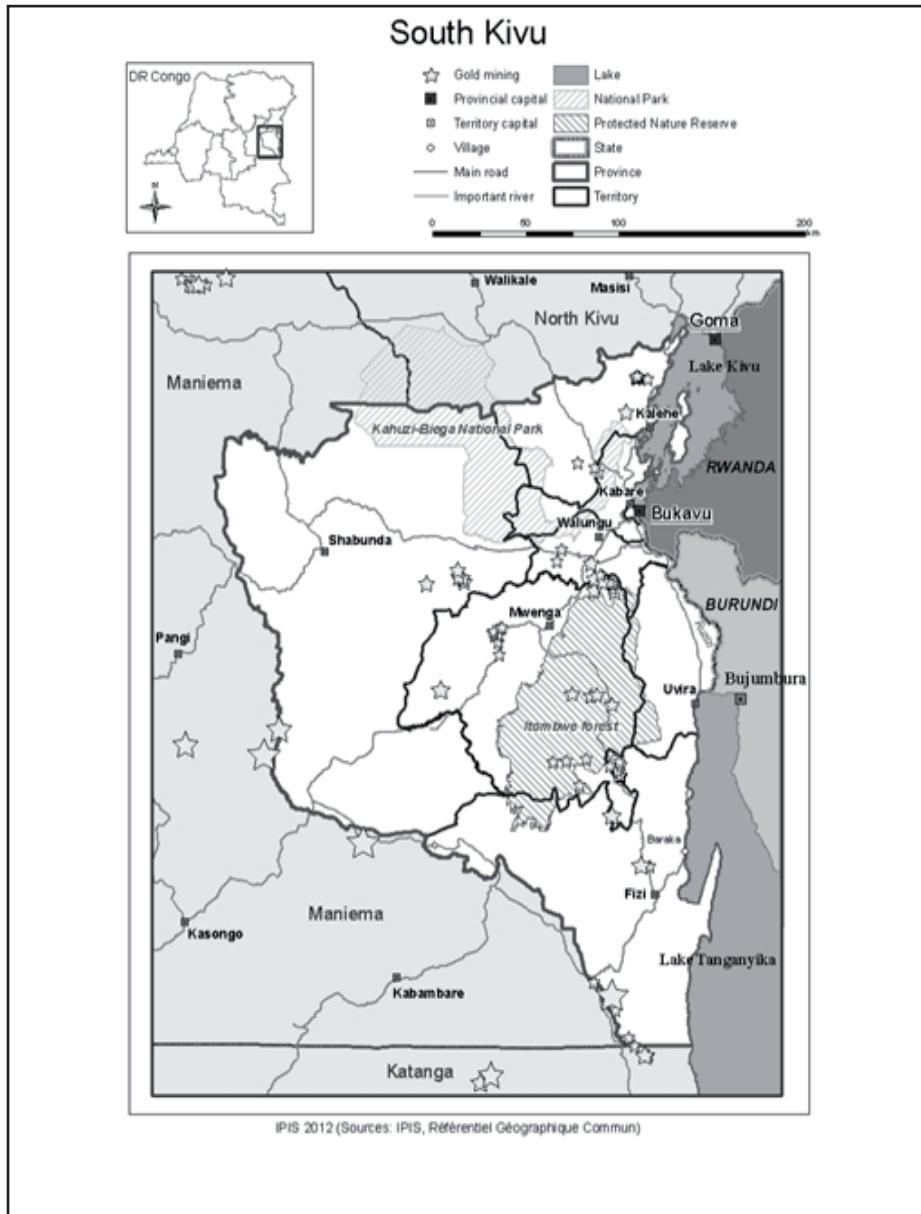
L'histoire minière au Sud-Kivu est liée essentiellement à des sociétés minières coloniales qui ont fusionné en 1976 pour former la SOMINKI (Société minière et industrielle du Kivu), encore présente dans les mémoires de la population sud-kivutienne<sup>14</sup>. Le départ de la SOMINKI vers 1996 a ouvert la porte, qui était déjà entrouverte, à l'exploitation artisanale de grande envergure. C'est donc sur les décombres de la SOMINKI que s'est développée l'exploitation artisanale au Sud-Kivu. Elle s'est étendue petit à petit ailleurs sur l'ensemble du territoire provincial. Le départ de la SOMINKI, qui envisageait déjà la vente de sa société, fut précipité, en 1996, par la guerre de libération. Comme on l'a bien dit, pendant les deux guerres, l'exploitation minière était perçue comme un moyen de financement pour les activités militaires. Dès lors, le secteur minier du Sud-Kivu est entré dans le cycle de l'économie de guerre (Raeymaekers 2002). Son image en est jusqu'à présent restée ternie, alors que ce secteur devrait avoir la stature de pilier de l'économie provinciale. Il a fallu attendre la fin du conflit pour voir ressusciter l'engouement des entreprises minières, déjà amorcé avant et pendant les guerres, pour l'acquisition de concessions minières au Sud-Kivu.

Les ressources minières de la province du Sud-Kivu la prédisposent à être considérée comme une opportunité pour les investisseurs et pour les creuseurs artisiaux. Les huit territoires disposent tous de ressources minérales.

---

<sup>14</sup> 1973-1974 : fusion de toutes les mines de COBELMIN (Miluba, Minerga, Kinoretain, Kundamines), de MGL, de KIVUMINES et de PHIBRAKI en une seule entité : COBELMIN. Il ne subsiste plus alors que deux sociétés minières au Maniema : COBELMIN et SYMETAIN. En 1976, les deux fusionnent pour former la SOMINKI (communication personnelle de M. Lammens, ancien cadre de la SOMINKI).

### Carte des exploitations de l'or au Sud-Kivu



## **L'exploitation artisanale au Sud-Kivu : importance, contraintes et défis**

Comme nous l'avons déjà souligné, l'exploitation artisanale demeure importante pour des milliers de creuseurs, négociants et intermédiaires, ainsi que pour des petits commerçants qui vivent grâce à elle. Bien que la production officielle de l'or soit insignifiante (voir tableau 1), les estimations<sup>15</sup> de la production d'or dans les trois sites (Lugushwa, Kamituga et Mukungwe) que nous avons visités pendant nos recherches reflètent en quelque sorte l'apport en termes de devises du seul secteur de l'or dans le circuit économique de la province du Sud-Kivu.

**Tableau 1. Exportations officielles des trois dernières années de l'or au Sud-Kivu (en kg)**

Exportations production artisanale	2010	2011	2012 (janv.-oct.)	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>33,6</b>	<b>22,9173</b>	<b>30,5</b>	<b>87,0273</b>

Source : rapports annuels (2010, 2011, et statistiques 2012), Division des mines du Sud-Kivu.

**Tableau 2. Production artisanale de l'or dans les sites de Kamituga, Lugushwa et Mukungwe au Sud-Kivu**

Sites	Nombre de creuseurs	Production par mois, par puits	Total production estimée (nombre de puits estimés x production mensuelle moyenne)
Lugushwa	+/- 15 000 (a)	0,57 kg (b)	$400 \times 0,57 = 228 \text{ kg (i)}$
Kamituga	+/- 12 000 (c)	0,216 kg (d)	$330 \times 0,213 = 70 \text{ kg (j)}$
Luhwindja-Burhinyi	+/- 1000 (e)	Pas de données à notre disposition (f)	
Mukungwe	+/- 3200 (g)	0,5 kg (h)	$80 \times 0,5 \text{ kg} = 40 \text{ kg (k)}$
<b>TOTAL</b>	<b>+/- 31 100</b>		<b>338 kg/mois, soit +/- 4000 kg/an</b>

Source : nos estimations<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ces estimations ont été faites sur base des procédures décrites ci-dessous. C'est une première tentative qui, sans doute, demanderait une étude approfondie. Prochainement nous essaierons de la faire avec les outils solides de la statistique.

<sup>16</sup> (a) Estimations faites sur 16 carrières ayant 25 puits en moyenne, soit un total de plus de

En nous basant sur ces productions et en considérant la valeur marchande de l'or aujourd'hui sur le marché local à Bukavu, nous remarquerons que ces trois sites injectent à eux seuls plus ou moins quatorze millions de dollars par mois dans l'économie de la province du Sud-Kivu<sup>17</sup>. Ceci est important pour l'approvisionnement en biens de première nécessité de ces sites et autres villages et villes qui les entourent. Les contraintes restent les conditions de travail déplorables dans lesquelles les creuseurs artisanaux travaillent. Ces conditions les exposent à des accidents qui sont fréquents et à des maladies de toutes sortes.

Le défi reste tout de même la formalisation de ce secteur, le contrôle et la lutte contre la fraude. Les productions empruntent des voies illégales, surtout dans le secteur de l'or, ce qui engendre d'énormes pertes en termes de recettes pour l'État. Les chiffres d'exportation officiels de l'or au Sud-Kivu ces

---

400 puits disposant en moyenne de 30 creuseurs, soit +/- 12 000. Ici, il faut ajouter les creuseurs répartis dans différentes rivières, estimés à plus ou moins 3000. Il faudra aussi remarquer que le nombre de puits par carrière est inférieur par exemple aux carrières de Kamituga, car, durant la période de nos enquêtes, l'exploration par Banro était plus avancée à Lugushwa. Plusieurs carrières ne sont plus accessibles aux creuseurs et, dans d'autres carrières, ils ne sont plus autorisés à creuser de nouveaux puits.

- (b) Moyenne de 40 tola (unité de référence utilisée par les négociants d'or du Sud-Kivu : 1 tola = 14,4 gr) par mois tirés sur 66 puits, répartis dans 3 carrières, soit une production moyenne mensuelle de 0,57 kg par puits.
- (c) Estimation faite sur 3 carrières ayant 110 puits en moyenne, soit un total de plus ou moins 330 puits ayant en moyenne 26 creuseurs, soit +/- 8580 creuseurs. Ici, il faut ajouter les autres, répartis dans différentes rivières, qui sont estimés à plus ou moins 3500 creuseurs.
- (d) Estimation faite sur 33 puits ayant une production moyenne de 15 tola par mois, soit 0,216 kg par mois par puits.
- (e) Le nombre de creuseurs dans les sites de Luhwindja et Burhinyi a diminué de plus ou moins 90 %, car les deux chefferies correspondent au projet de Twangiza Mining, filiale de la société Banro qui est dans la phase de production.
- (f) Rien à signaler pour les quelques creuseurs éparpillés dans la rivière Mwana et les carrières de Kadumwa et Lukunguri, aux alentours du site de Banro.
- (g) Estimation faite sur 2 carrières ayant 40 puits en moyenne, soit un total de plus de 80 puits ayant en moyenne 40 creuseurs.
- (h) Une moyenne estimée à 35 tola, soit 0,5 kg.
- (i) Estimation faite sur 400 puits, dont la moyenne a été calculée sur base de (a) sans compter les productions alluvionnaires éparpillées autour des carrières.
- (j) Estimation faite sur 330 puits sur trois carrières, sans compter les productions alluvionnaires éparpillées autour des carrières et dans d'autres villages comme Kibe, Bigobe, Sugulu, etc. Ils viennent vendre leur production à Kamituga.
- (k) Estimation faite sur 80 puits répartis sur deux carrières de Mukungwe (Lukwera, dit « Lusenkse », et Kalanga).

<sup>17</sup> Considérant la production totale de ces trois sites ( $228+70+40 = 338$  kg, soit 338 000 gr), qui donne 23 472,22 tola. 1 tola coûtait 600 USD à Bukavu en février 2012.

trois dernières années sont de 29 kg d'or par an en moyenne, tandis que des chiffres de l'ordre de plus de 2 tonnes sont signalés dans les exportations des pays voisins, alors qu'ils ne disposent pas de grands gisements. Au Burundi, par exemple, la production moyenne annuelle d'or est estimée entre 250 kg et 300 kg/an, tandis que les exportations sont estimées à plus de 2 tonnes (Midende 2010).

De cette production officielle déclarée au Sud-Kivu, il est difficile de confirmer que le secteur artisanal de l'or a une contribution significative aux recettes de l'État. Ce qui est certain, c'est que la différence entre la production réelle et ce qui est déclaré est énorme. En considérant tout simplement les trois sites, on observe une différence d'environ 4 tonnes qui emprunteraient des voies frauduleuses, et le flux monétaire engendré ne passe pas dans le circuit formel. Cela constitue un défi pour le Gouvernement congolais, étant donné l'énorme manque à gagner qu'il enregistre dans ce secteur.

L'autre défi au Sud-Kivu est la création des zones d'exploitation artisanale bien connues (sur le plan des réserves géologiques) et accessibles. En effet, si l'on se base uniquement sur les règlements et dispositions du Code minier, la quasi-totalité des exploitations artisanales du Sud-Kivu sont dans l'illégalité. D'abord, parce que la majorité des creuseurs travaillent dans des sites dont le statut fait l'objet d'un litige entre les industriels et les creuseurs artisanaux (c'est le cas de Mukungwe à Walungu), et d'autres travaillent dans des sites déjà concédés aux entreprises industrielles (c'est le cas de Lugushwa, Kamituga, Luhwindja et Misisi, où nous avons mené nos recherches). Dans ces sites, les recherches des entreprises minières se font côté à côté avec des creuseurs artisanaux, bien qu'en principe les permis d'exploitation et de recherche soient exclusifs. Si, pour expliquer cette superposition des activités, les industriels disent vouloir préserver la paix sociale et éviter dans un premier temps les tensions et confrontations avec les creuseurs, les creuseurs, eux, donnent une autre explication : « Notre présence sur un site constitue la preuve d'indices de minerais ; les géologues de Banro viennent seulement voir si le gisement en question peut être exploité industriellement, c'est-à-dire si le gisement peut être rentable à leur société, c'est tout<sup>18</sup>. » Malgré cette cohabitation temporaire, les creuseurs se trouvent dans une situation de vulnérabilité et d'insécurité dans l'espace où ils peuvent exercer leur travail. Ils éprouvent d'énormes difficultés organisationnelles et, du coup, ils sont moins compétitifs dans l'acquisition de permis de recherche et d'exploitation au regard des acteurs industriels qui ont des capacités managériales et financières qui leur facilitent l'acquisition de ces permis auprès du ministère des Mines *via* le Cadastre minier.

---

<sup>18</sup> Interview d'un creuseur à Lugushwa, octobre 2011.

La tentative d'organisation des creuseurs artisanaux à travers les coopératives minières semble être une formule appropriée pour leur permettre d'être compétitifs, de migrer vers l'exploitation semi-industrielle et ainsi de réussir le pari de la formalisation. Mais le contexte de cette initiative de création de coopératives minières au Sud-Kivu reflète le caractère opportuniste de ses initiateurs. En effet, lors de la suspension des activités minières en septembre 2010, plusieurs recommandations ont été faites pour permettre la levée de la mesure de suspension, notamment pour le regroupement des creuseurs artisanaux au sein de coopératives minières. Plusieurs creuseurs, du moins les plus influents, ont constitué des dossiers pour leur coopérative. Ainsi la Division des mines s'est vite retrouvée avec plusieurs dossiers : en juin 2011, quarante-six coopératives avaient déjà été enregistrées pour 59 303 creuseurs<sup>19</sup>. La précipitation dans laquelle ces coopératives se sont mises en place, parfois à l'initiative d'un individu qui coopte les autres, ne favorise pas la vulgarisation des principes de fonctionnement d'une coopérative, qui doivent être observés strictement.

En outre, toutes ces coopératives sont censées fonctionner sur des zones dédiées à l'exploitation artisanale, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, il est difficile pour l'instant d'avoir davantage de zones d'exploitation artisanale. Non seulement le Cadastre minier ne les a pas encore toutes déterminées, mais la majorité des sites accessibles par les creuseurs font déjà partie des concessions concédées aux sociétés industrielles. Au regard des droits miniers octroyés au Sud-Kivu par le Cadastre minier, trop peu de gens se posent la question du sort des exploitants artisanaux. Le Cadastre minier a octroyé cent vingt-quatre permis de recherche représentant 19 808 carrés, soit une superficie de 1683 km<sup>2</sup>, et vingt-cinq permis d'exploitation industrielle représentant 6002 carrés<sup>20</sup>. Les zones d'exploitation artisanale sont au nombre de sept, mais difficilement localisables et accessibles<sup>21</sup>. Ainsi l'ingénieur Gaby Rudahaba (2011) est arrivé à la conclusion suivante : « Force est donc de constater qu'il y a beaucoup de discordances à propos

<sup>19</sup> Documents consultés à la Division provinciale des mines du Sud-Kivu le 03/06/2011.

<sup>20</sup> Un Carré = 80 hectares, Consolidation faite sur base des informations sur les listes et droits miniers et carrières au 29/02/2012 sur le site du Cadastre minier : [www.flexicadastre.com](http://www.flexicadastre.com), consulté le 23/04/2012.

<sup>21</sup> Selon les données du CAMI, sept zones d'exploitation artisanale ont été créées au Sud-Kivu, respectivement par l'arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 5 à Kalehe et la ZEA n° 13 à Shabunda ; l'arrêté ministériel n° 0257/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6254 à Kalehe ; l'arrêté ministériel n° 0258/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6255 à Kaleh ; l'arrêté ministériel n° 0259/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6256 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0260/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6257 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0-0651/CAB.MINES/01/2009 du 24 septembre 2009 qui créa la ZEA n° 14 à Shabunda.

du nombre et des localisations géographiques des ZEA dans la province du Sud-Kivu. L'interprétation des données du CAMI et la confrontation de ces données entre elles-mêmes prêtent à diverses confusions. »

### ***L'exploitation industrielle au Sud-Kivu : nouvelles opportunités, nouveaux défis***

L'exploitation industrielle apparaît comme une nouveauté au Sud-Kivu. Jadis, la province ne connaissait que la réalité d'une seule société (SOMINKI). Aujourd'hui, plus de quarante entreprises privées ont obtenu cent vingt-quatre permis de recherche. Seule Banro Corporation, multinationale basée au Canada, a déjà commencé l'exploitation. C'est pourquoi c'est à elle que les exemples dans cet article font toujours allusion.

Il est difficile pour l'instant d'évaluer l'apport en termes de recettes de toutes ces entreprises, étant donné qu'elles en sont encore à la phase d'exploration. Néanmoins, selon les dispositions du Code minier, pendant la phase d'exploration et d'exploitation un droit superficiaire par hectare doit être payé au niveau national, à raison de 0,03 USD/hectare pendant les deux premières années et 0,31 USD/hectare pour le reste de la période, ainsi que de 5 USD/hectare pendant l'exploitation<sup>22</sup>. Avec le nombre de carrés octroyés, qui sont déjà dans la deuxième période de validité pour certains, le Sud-Kivu génère environ 500 000 USD/an<sup>23</sup>. Ces revenus doivent être répartis entre les services des mines, en tête le Cadastre minier avec 50 %, selon la clé de répartition définie dans le Règlement minier<sup>24</sup>.

Il est aussi trop tôt pour faire une analyse de la contribution de la société industrielle qui est en phase d'exploitation. Néanmoins nous pouvons signaler que la production de Twangiza Mining (filiale de Banro qui est en phase de production au Sud-Kivu), de novembre 2011 à août 2012, dépassait déjà 1000 kg<sup>25</sup>. La même question demeure : qu'est-ce que la province du Sud-Kivu gagne à cette exploitation ? Ce sera l'une des questions qui feront l'objet de nos prochaines études.

### ***Une cohabitation difficile : cas de Banro Corporation***

De toutes les sociétés ayant reçu des permis de recherche et/ou d'exploitation, les travaux des filiales de Banro (Twangiza Mining, Kamituga

<sup>22</sup> Titre VII du Code minier.

<sup>23</sup> Considérant qu'un Carré représente 80 hectares, ceci donne 0,31USD x 80 x 1908..

<sup>24</sup> Article 402 du Règlement minier.

<sup>25</sup> Relevé des statistiques d'expédition à Kinshasa pour analyse et exportation de la production d'or de Twangiza Mining, consulté à la Division des mines du Sud-Kivu en octobre 2012.

Mining, Namoya Mining et Lugushwa Mining) et de l'entreprise Casa Mining (à Misisi dans le territoire de Fizi) semblent les plus avancés sur le terrain. Les travaux de recherche ont commencé à Twangiza et à Lugushwa vers 2005 au Sud-Kivu et à Namoya pour le Maniema, tandis qu'à Kamituga c'était au début de l'année 2011<sup>26</sup>. À Twangiza (dans les chefferies de Luhwindja et de Burhinyi), où les travaux ont vite évolué, la société semblait au début tolérer la présence des creuseurs artisanaux. Mais cette tolérance a été de courte durée. À la phase d'exploitation, les creuseurs ont été chassés des sites qu'ils occupaient<sup>27</sup>. Le rapport de la Banque mondiale (World Bank 2008 : 63) avait déjà prédit que « les conflits entre les exploitants miniers artisanaux et les exploitants industriels sont le talon d'Achille de l'avenir du secteur minier de la République démocratique du Congo ». Pour produire son premier lingot en novembre 2011, Twangiza Mining n'a pas connu que des roses sur son chemin. Elle a dû faire face à de multiples problèmes d'ordre social et économique (voir Geenen & Claessens, sous presse). En effet, les creuseurs qui vivaient de cette exploitation artisanale étaient estimés à plus de 12 000, et plusieurs milliers en dépendaient indirectement (OGP 2008). Ainsi, cette exploitation était l'épine dorsale de l'économie locale (Luhwindja et ses environs). L'arrêt de cette activité et l'évacuation de ces creuseurs ont créé un désespoir pour la majorité de la population locale (interviews de creuseurs à Twangiza, octobre 2011 et juillet 2012).

Les stratégies qu'utilisa Banro pour s'installer furent mal interprétées par les creuseurs artisanaux. Pour évacuer ceux-ci de leur lieu de travail, on leur promettait, en effet, de l'emploi et l'amélioration de leurs conditions de vie à travers des projets d'intégration sociale. Cette situation provoqua une attente démesurée chez les creuseurs et toute la population de Luhwindja et de Burhinyi. C'est que celle-ci avait en mémoire la manière dont la SOMINKI offrait des services sociaux tels que l'éducation et la santé à ses travailleurs et à la communauté locale. Dès lors, elle s'attendait à ce que tous les problèmes de la communauté locale, y compris ceux relevant des prérogatives du pouvoir public, soient résolus par Banro. Une telle situation découle non seulement de la dépossession, pour la majorité de cette population, de sa source de revenu, mais également du déficit communicationnel entre l'État congolais et la communauté locale. Le comportement de relâchement de l'État a engendré une mauvaise relation entre l'entreprise et les creuseurs

<sup>26</sup> Les travaux de Kamituga ont été reportés plusieurs fois suite au dossier judiciaire qui opposait Kamituga Mining à la SOMICO (Société minière du Congo) qui se considérait toujours comme le vrai successeur de SOMINKI et ainsi détentrice des concessions de l'ancienne SOMINKI.

<sup>27</sup> La plupart des sites d'exploitation artisanale se trouvaient dans le groupement de Luciga à Luhwindja. Il s'agit principalement du site de Mbwega (où Banro a même construit son usine). Il y a également Lukunguri, Kadumwa, Kashegeshe et Nakabindi, ainsi que les rivières Mwana et Lulimbohwe.

artisanaux en particulier, et toute la communauté en général. Comme l'avait déjà fustigé Bonnie Campbell (2008) : « Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées. Bien qu'impossible à développer en détail, mentionnons que les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec les demandes et les attentes des communautés qui dépassent leurs compétences et moyens. En cas de mésententes se pose le risque que de telles situations dégénèrent en conflit ouvert. »

Aujourd'hui, beaucoup de creuseurs qui avaient été engagés comme journaliers au sein des entreprises de sous-traitance travaillant avec Banro sont mis à l'écart, car pendant la phase d'exploitation on a plus besoin de spécialistes que de main-d'œuvre lourde. Cela crée une frustration qui se traduit par un sentiment de victimisation. C'est ainsi que certains ex-creuseurs rentrent même dans les sites aux alentours de l'usine de production (Kaduma, Lukungurhi, Mwana). Cette menace, qui relève de la pression sociale de creuseurs qui n'ont plus d'autre solution, constitue un obstacle pour Banro, comme l'affirme son vice-président<sup>28</sup>. Le cas de Twangiza n'est pas, ou ne sera pas le seul. Que ce soit à Kamituga, à Misisi ou à Lugushwa, les mêmes méthodologies de travail sont utilisées : dans un premier temps, il s'agit de collaborer avec les creuseurs pour sauvegarder la paix sociale, puis d'interdire au fur et à mesure l'accès de certaines carrières aux exploitants artisanaux. Déjà, à Lugushwa, certaines carrières jadis exploitées par les creuseurs sont interdites à l'exploitation artisanale et mises sous surveillance policière. D'autres, comme D18, G20, G21<sup>29</sup> et Kakangala, font l'objet d'une interdiction progressive. Cette interdiction d'accès à certaines carrières a déjà fait des victimes du côté des creuseurs artisanaux et des policiers à Lugushwa<sup>30</sup>. L'autre cas est celui de Luntukulu (Shasha) dans le territoire de Walungu, où les géologues de Banro ont été chassés par les creuseurs

<sup>28</sup> « Banro est également confrontée à des problèmes liés aux mineurs artisanaux, qui représentent la grande majorité du secteur minier à l'Est de la RDC et qui ont travaillé dans les dépôts de Twangiza depuis des décennies. La société a été forcée de déplacer plus de 1200 travailleurs artisanaux, avant de pouvoir commencer la construction, en employant un grand nombre et trouvant un emploi alternatif pour les autres. À peine étaient-ils partis que les autres rentraient et maintenant plus de 300 enfants continuaient à travailler au fond de la vallée où sont encaissés les résidus » (traduit de l'anglais). Interview accordée à Reuters par Gary Chapman, vice-président de Banro, <http://www.reuters.com/article/2011/10/06/congo-gold-idUSL5E7KU2VP20111006>

<sup>29</sup> D18, G20, G21 : codes attribués (à l'époque de la Sominki) aux différentes carrières dans différents sites d'exploitation. Ces codes permettent d'identifier les carrières. Celles-ci conservent toujours ces codes, à l'heure actuelle, et elles sont connues ainsi.

<sup>30</sup> Au mois d'avril 2012, certains creuseurs ont tenté d'accéder frauduleusement à la carrière D18. Le policier de garde n'a pas hésité à tirer sur eux et en a blessé un. Les creuseurs, pour

artisanaux afin qu'ils ne procèdent pas à l'exploration des sites où ceux-ci mènent leurs activités artisanales<sup>31</sup>.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les sociétés industrielles ne veulent rien lâcher, animées par leur objectif primordial de maximisation de profit, et surtout une meilleure cote sur le marché boursier. C'est ainsi que tout espace est soumis à une recherche géologique judicieuse. Même les sites qui, dans le temps, ne pouvaient attirer l'attention des industriels, à situation géologique égale peuvent aujourd'hui être devenus rentables au regard du prix des matières premières sur le marché mondial. Comme l'affirme un ancien cadre de la SOMINKI : « Vers les années 80 et 90 nous ne pouvions pas exploiter le site de Tchanda [à Kamituga], car il n'était pas rentable pour une extraction industrielle. Mais pour la même production et au prix actuel, ce site est rentable pour une exploitation industrielle<sup>32</sup>. » Ceci s'explique par le fait qu'à Kamituga, aujourd'hui, Banro exerce ses activités de recherche aux côtés des creuseurs, puis, progressivement, certains sites leur sont interdits et sont protégés par la police. Ainsi, le champ d'activité des exploitants se rétrécit à mesure que les travaux d'exploration de l'entreprise Banro avancent.

### ***Nécessité et possibilités d'une cohabitation pacifique entre les secteurs artisanal et industriel ?***

Au Sud-Kivu, le phénomène du sous-emploi est répandu et touche 80,2 % de la population active (PNUD 2009 : 8). Le secteur artisanal doit encore exister au regard, notamment, de ses capacités d'absorption de la main-d'œuvre et d'opportunité d'emploi. Il doit être encadré techniquement pour espérer relever le niveau de la production et des revenus des exploitants artisanaux. La viabilité de ce secteur dépendra de la mise en pratique des différentes dispositions de la législation minière qui encouragent les creuseurs artisanaux à ne pas rester passifs, mais plutôt à s'organiser en coopératives afin de passer à une autre échelle d'exploitation, celle de la petite mine ou de la mine semi-industrielle.

Au regard de l'importance que nous avons décrite, nous envisageons les pistes de solution à deux niveaux : au niveau de l'espace de travail et au niveau d'un cadre de concertation.

venger leur collègue, se sont attaqués au policier de garde, lui ont ravi son fusil et lui ont tiré une balle dans la jambe.

<sup>31</sup> Il a fallu la convocation d'une réunion d'attente, en présence des représentants des creuseurs artisanaux et de Banro, pour que ces géologues puissent poursuivre leurs travaux de recherche en juin 2012.

<sup>32</sup> Interview de Serge Lammens (ancien cadre de la SOMINKI), jeudi 5 avril 2012, en Belgique.

Au vu du nombre impressionnant de permis de recherche et d'exploitation octroyés au Sud-Kivu pour les sociétés industrielles et semi-industrielles, alors qu'il n'y a que sept zones d'exploitation artisanale, il sera difficile d'imaginer une cohabitation aisée ou une coexistence pacifique. À notre avis, et loin de demander un partage égal, le Cadastre minier devrait se mettre au travail pour créer d'autres zones d'exploitation artisanale accessibles et exploitables. La tâche ne sera certainement pas facile pour le CAMI, étant donné la priorité accordée aux sociétés industrielles. Mais il y a certaines brèches ouvertes par le Règlement minier en son article 129, qui stipule que le titulaire des permis de recherche doit renoncer à certains carrés qui faisaient partie de son périmètre de recherche lors du renouvellement de ce dernier<sup>33</sup>. Cette disposition donne des marges de manœuvre au Cadastre minier qui peut disposer de ces carrés miniers autrement, soit en les octroyant à d'autres sociétés, soit en les érigeant en ZEA ou en zone géologique pour des études scientifiques.

Une autre possibilité est ouverte si l'on tient compte des détenteurs défaillants qui n'arrivent pas à exploiter leurs permis ou à payer leurs contributions. Par exemple, au Sud-Kivu, dix permis représentant 1375 carrés ont été déchus par le ministère des Mines au début de l'année 2012, comme le montre le tableau ci-dessous. Ce peut être une opportunité pour le Cadastre de disposer de ces permis pour la création de ZEA ou pour les accorder à d'autres qui les mettront en valeur.

La deuxième piste de solution est l'installation d'un cadre de concertation et de collaboration mutuelle.

Comme nous l'avons proposé dans le schéma des interactions dans la gouvernance du secteur minier (p. 71), le cadre d'échange et de collaboration entre les acteurs industriels et artisiaux devrait continuer à exister avant et pendant la phase d'exploitation. Le contexte actuel demande que ces deux secteurs maintiennent à leur niveau un espace de dialogue où certains points peuvent être débattus en toute collaboration. Ceci n'est possible que si, dans un premier temps, les deux acteurs s'acceptent mutuellement et que chacun respecte les droits de l'autre.

<sup>33</sup> Règlement minier, article 129 : « Lors de l'instruction de la demande de renouvellement du permis de recherche, le Cadastre minier vérifie : (a) l'éligibilité du Titulaire aux droits miniers et de carrières conformément aux dispositions de l'article 23 du Code minier ; (b) la renonciation du Titulaire à au moins 50 % des carrés qui font partie de son périmètre et que le périmètre restant est composé de carrés entiers et contigus qui respectent les règles de la forme du périmètre ; (c) l'appartenance de tous les carrés renoncés et retenus dans le périmètre du Permis de Recherche existant. »

**Tableau 3. Les droits ayant été déchus au Sud-Kivu**

N°	Code	Opérateur	Type de licence	Statut	Périmètre
949	3172	HA & GA-HOLDING-CONGO DEMOCRATIQUE SPRL	PR (PP)	Droit déchu	400
2050	7229	TECHNO BUILD	PR (PP)	Droit déchu	24
2077	7362	PLATONA MINING & TRADING	PR (PP)	Droit déchu	94
2545	8874	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	130
2546	8875	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	112
2547	8877	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	200
2548	8878	JMT MINING SPRL	PR (AS)	Droit déchu	50
2695	9572	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (AS)	Droit déchu	110
2696	9574	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (AS)	Droit déchu	165
2697	9579	BAOBAB MINERALS SPRL	PR (PP)	Droit déchu	90
<b>Total</b>					<b>1375</b>

Source : [www.flexicadastre.com](http://www.flexicadastre.com)

Ce cadre d'échange et d'autres solutions que les industriels peuvent proposer pourraient pallier beaucoup de problèmes, surtout de communication et d'information. Une autre piste serait une collaboration commerciale entre ces deux secteurs. Cette collaboration pourrait se baser sur l'achat des produits artisanaux et un encadrement technique par le secteur industriel. Cela pousserait alors les sociétés industrielles à ouvrir des comptoirs d'achat. Même si, en leur temps, les tentatives pour racheter la production artisanale par la SOMINKI avaient connu quelques difficultés liées notamment à l'émergence de plusieurs marchés clandestins qui lui faisaient concurrence<sup>34</sup>. Aujourd'hui, cette expérience peut être encore tentée par les sociétés industrielles en créant des comptoirs d'achat de la production artisanale. Elles pourraient ensuite

<sup>34</sup> La bonne volonté de la SOMINKI à acheter la production artisanale s'est heurtée à des difficultés. D'abord, elle devait se conformer à la législation et au paiement de taxes liées à l'exploitation d'un comptoir d'achat de minerais. Ensuite, elle devait chercher à faire du bénéfice. Tout ceci face à des petits marchés qui, eux, n'étaient pas soumis à ces exigences car ils fonctionnaient dans la clandestinité. Du coup, le prix qu'offrait la SOMINKI ne pouvait pas être compétitif sur le marché local de l'or.

associer à cette stratégie des mesures d'accompagnement pour se maintenir sur le marché local. Jouissant déjà de la confiance de l'État, ces entreprises pourraient solliciter des allégements pour la création de comptoirs d'achat sans se soustraire au paiement des autres frais. Ceci serait un autre canal par lequel l'État congolais pourrait contrôler la production artisanale. Cette démarche doit être appréhendée avec beaucoup de soin, pour ne pas aboutir à d'autres pratiques qui iraient à l'encontre du cadre réglementaire. C'est le cas, par exemple, du système de sous-traitance qu'utilise OKIMO (Office des Mines de Kilo-Moto) en Ituri<sup>35</sup>. L'achat de la production artisanale par les industriels pourrait avoir un double avantage : renforcer la confiance entre ces deux secteurs et permettre de réduire la fraude. Selon plusieurs creuseurs que nous avons interviewés, ils seraient favorables à la vente de leur production à Banro, à condition que le prix soit compétitif sur le marché local.

## Conclusion

L'objectif de cet article était de faire des propositions pour une coexistence entre les secteurs miniers industriel et artisanal dans le contexte du Sud-Kivu, tout en respectant les lois et règlements qui régissent le secteur minier en RDC.

Nous avons montré que la RDC, pour bénéficier de ses ressources minières, s'était inscrite dans la logique de la libéralisation du secteur minier afin d'attirer les investissements dans ce secteur. Ce cadre législatif a favorisé l'émergence du secteur minier industriel. Pourtant l'exploitation artisanale est très répandue. Ce fait pourrait créer des problèmes de cohabitation, bien qu'un cadre législatif et réglementaire existe, régissant le secteur minier congolais dans son ensemble. Face à ce défi, le Gouvernement congolais se trouve tiraillé entre, d'une part, le respect des engagements contractuels avec les sociétés industrielles et, d'autre part, la formalisation et l'encadrement du secteur minier artisanal.

Ainsi, voulant répondre à la question de savoir sous quelles conditions économiques et juridiques ces deux modes d'exploitation peuvent cohabiter, nous avons donné quelques éléments. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, nous voudrions souligner les recommandations suivantes :

---

<sup>35</sup> « La démarche qu'emploie l'OKIMO à l'heure actuelle en matière de gestion, et ce, depuis la fin des années 1990, a été très critiquée et a entraîné d'importantes tensions avec la communauté locale. Elle repose sur un système compliqué de sous-traitance par lequel l'OKIMO délivre des permis d'exploitation d'une zone donnée en échange d'une part représentant 30 % de l'or découvert. Cependant ce système est techniquement illégal en vertu du Code minier congolais, et une corruption est signalée à tous les niveaux » (CAFOD 2010 : 17).

**Au Gouvernement congolais à travers le ministère des Mines et ses services techniques et administratifs :**

- le CAMI devrait s'investir plus pour la création de ZEA accessibles et fiables. S'investir en plus dans la gestion transparente de registres des droits miniers et la poursuite du processus de déchéance des titres dormants ;
- le SAESSCAM devrait être doté de moyens afin que ce service technique soit réellement un service d'encadrement et d'assistance ;
- le Gouvernement devrait se conformer aux exigences de l'ITIE en publiant réellement ce qu'il reçoit des entreprises extractives pour renforcer la transparence et la lutte contre la corruption dans le secteur minier industriel.

**Aux acteurs industriels :**

- ils devraient se conformer aux exigences de l'ITIE en publiant ce qu'ils paient à l'État congolais ;
- ils devraient observer un respect strict des normes de responsabilité sociale des entreprises et d'autres principes internationaux ;
- ils devraient communiquer avec les exploitants artisanaux et avec la communauté locale, tout en évitant la corruption de certains membres de la communauté locale.

**Aux acteurs artisanaux :**

- les creuseurs artisanaux devraient développer l'initiative des coopératives pour travailler ensemble et évoluer vers l'exploitation semi-industrielle ;
- ils devraient se conformer aux lois et régulations qui réglementent le secteur artisanal et respecter les droits des autres acteurs, notamment ceux du secteur industriel.

Bukavu, le 15 octobre 2012

Gabriel Kamundala Byembra

## **Bibliographie**

Bocoum, Brigitte Marie Khadidja. 2012. Congo, Democratic Republic of - DRC-Growth with Governance in the Mineral Sector : P106982 - Implementation Status Results Report : Sequence 03. Washington, DC : World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/10/16892452/congo-democratic-republic-drc-growth-governance-mineral-sector-p106982-implementation-status-results-report-sequence-03>

CAFOD. 2010. « Opportunité en or ou faux espoirs : la proposition de l'ouverture d'une mine par Anglo Gold Ashanti en République démocratique du Congo ».

- Campbell, B. 2008 (9-13 juin). « L'exploitation minière comme moteur du développement en Afrique : quelques enjeux soulevés par la révision des cadres réglementaires miniers ». Conakry : communication à la conférence sur l'exploitation minière et le développement durable en Afrique.
- Campbell, B. 2009. « Introduction ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa. Regulation and Development*. Londres-New York : Pluto Press, pp. 1-24.
- Defaillly, D. 2000. « L'économie du Sud-Kivu 1990-2000 : mutations profondes cachées par une panne ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 163-192.
- Dmoergue, C. & Mpoyi Mbunga, A. 2012. « La gestion des ressources naturelles pour une croissance durable ». In J. Herderschee, D. Mukoko Samba & M. Tshimenga Tshibangu (éd.), *Résilience d'un géant africain : accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*. Études sectorielles, volume 2. Kinshasa : Médiaspaul, pp. 99-183.
- Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « Qui cherche, trouve : opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l'or à Kamituga, Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 183-214.
- Geenen, S. & Custers, R. 2010. « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC ». In S. Vandeginste, F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 231-258.
- Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, F. 2011. « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-183.
- Geenen, S. 2012a. « A dangerous bet. The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 37 (3) : 322-330.
- Geenen, S. 2012b. « Who seeks, finds: how artisanal miners and traders benefit from gold in the Eastern Democratic Republic of Congo ». *European Journal of Development Research*. <http://dx.doi.org/doi:10.1057/ejdr.2012.19> (consulté le 04/07/2012).
- Geenen, S. & Claessens, K. Sous presse. « Disputed access to the gold mines in Luhwindja, Eastern DR Congo ». *Journal of Modern African Studies*.
- IFC. 2002. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. Washington DC : International Finance Corporation. [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/22ad720048855b25880cda6a6515bb18/ResettlementHandbook.PDF?MOD=AJPERES&CACH\\_EID=22ad720048855b25880cda6a6515bb18](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/22ad720048855b25880cda6a6515bb18/ResettlementHandbook.PDF?MOD=AJPERES&CACH_EID=22ad720048855b25880cda6a6515bb18) (consulté le 23/05/2012).
- Kabuya Kalala, F. & Tshunza Mbiye, O. 2009. « Ressources naturelles, gouvernance et défis d'une croissance soutenue en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 141-158.
- Kennes, E. 2005. « The mining sector in Congo; the victim or the orphan of globalization? ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the*

- Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization.* New York : Palgrave Macmillan, pp. 152-189.
- Kilosho, J., Ndungu, A. & Kamundala, G. 2013. « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 82 »), pp. 115-142.
- Marysse, S. 2001a (14 décembre). Audition publique. In Rapport de la commission d'enquête, dite « commission Lutundula » ; cité par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998.
- Marysse, S. & André, C. 2001b. « Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-332.
- Marysse, S. & Geenen, S. 2008. « Les contrats chinois en RDC : l'impérialisme rouge en marche ? ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 287-314.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains 82 »), pp. 11-45.
- Mazalto, M. 2009. « Governance, human rights and mining in the Democratic Republic of Congo ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa. Regulation and Development*. Londres-New York : Pluto Press, pp. 187-242.
- Midende, G. 2010. « Les exploitations minières artisanales du Burundi ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 52-53.
- OCDE. 2011a. « OECD Guidelines for Multinational Enterprises ». OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en> (consulté le 30 août 2012).
- OCDE. 2011b. « OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas ». OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111110-en> (consulté le 30 août 2012).
- OPG (Observatoire Gouvernance et Paix). 2008. « Potentialités des entités administratives décentralisées : collectivité chefferie de Luhwinja (Sud-Kivu/DR Congo) ». Bukavu : OGP.
- PNUD. 2009. « Province du Sud-Kivu : Profil résumé. Pauvreté et conditions de vie des ménages ». Rapport PNUD.
- Raeymaekers, T. 2002. *Network War. An Introduction to Congo's Privatised War Economy*. Anvers : IPIS.
- RDC, Assemblée nationale. 2005. Rapport des travaux de la Commission spéciale de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998.

RDC, ministère des Mines. 2007. Rapport des travaux, Commission de revisitation des contrats miniers.

Reuters. 2011. « Corrected-Feature-Gold to Flow from Congo's Cloud-Capped Hills », <http://www.reuters.com/article/2011/10/06/congo-gold-idUSL5E7KU2VP20111006> (consulté le 17/05/2012).

Rudahaba, G. 2011. *Repérage des Zones d'exploitation minière artisanale exclusive*. Bukavu : BEST.

UN Security Council. 2001. Report of the Group of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Richness in the DRC. S/2001/357.

World Bank. 2008. Democratic Republic of Congo. Growth with Governance in the Mining Sector, Oil, Gas, Mining and Chemicals Department, Africa Region. Washington : World Bank, Report N° 43402-ZR.

# **VULNÉRABILITÉ ET STRATÉGIES DE GESTION DES RISQUES DANS LES ZONES D'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE**

## **LE CAS DES CREUSEURS D'OR DE MUKUNGWE, BURHINYI ET LUHWINDJA**

*Célestin B. Bucekuderhwa, Guillaume Bidubula, Eddy Balemba<sup>1</sup>*

## **Introduction**

Plus de 40 % de la population mondiale est pauvre. La plupart vivent dans les pays à faibles revenus et sont engagés dans le secteur informel. Les activités que cette catégorie de population exerce l'exposent à plusieurs risques, sources de vulnérabilité. Bien que leurs conditions de travail diffèrent en fonction de nombreux facteurs – géographiques (l'emplacement), géologiques (l'extraction des minéraux), démographiques (le sexe, l'âge), socio-économiques (possibilités d'emploi) et culturels (les tabous) (Hilson & Potter 2003 ; Noetstaller 2004 cité par Heemskerk 2005) –, les pays pauvres présentent néanmoins un Indice de Développement humain (IDH) similaire.

Cette situation peut être expliquée en partie par les politiques de libéralisation du marché dues au Programme d'Ajustement structurel (PAS) et à la globalisation. Ces politiques entraînent des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire en exposant les ménages pauvres à la concurrence et réduisant le volume d'aide qui leur est destinée en termes d'intrants et de semences. Les exemples de certains pays à faibles revenus (République démocratique du Congo, Burundi, Mauritanie, Madagascar, Tchad, Ouganda, Zimbabwe et Kenya) montrent qu'ils éprouvent des difficultés à nourrir leur population. En effet, entre 1990 et 2006, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté, représentant 25 % de la population au Burundi, 38 % en Mauritanie, 24 % au Tchad, 21 % en Ouganda, 12 % au Kenya, 7 % au

---

<sup>1</sup> Chercheurs au Laboratoire d'Économie appliquée au Développement (LEAD) et au Centre d'Expertise en Gestion minière (CEGMI), et chefs de travaux à la faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université catholique de Bukavu.

Zimbabwe, 4 % à Madagascar et 59 % en République démocratique du Congo (World Bank 2011). Le Sud-Kivu n'est pas épargné. Le taux de pauvreté y a atteint un niveau record de 84,7 % (République démocratique du Congo, Ministère du Plan. 2010). Cette province située à l'Est de la République démocratique du Congo compte ainsi parmi celles affichant une incidence de la pauvreté plus forte que la moyenne nationale (71,3 %). Le chômage en milieu urbain y est très élevé (22,2 %). Cette province présente aussi un faible taux net de scolarisation du primaire (53,3 %). Le taux de mortalité infantile est très élevé (126 %) et nettement au-dessus de la moyenne nationale (92 %). La précarité des ménages est encore plus prononcée dans les milieux ruraux autour des zones minières (Monusco 2010 ; International Alert & LEAD 2009). En 2004, près de 95 % de ménages ruraux ayant l'agriculture comme activité principale ont dû acheter de la nourriture du fait de l'insuffisance alimentaire (Gaye 2008). Les exploitants miniers sont encore plus affectés à cause de l'instabilité, de l'incertitude de leurs revenus, en plus de nombreux autres risques qu'ils affrontent dans l'exercice de leur métier (International Alert & LEAD 2009; Ndungu & Kilosho 2009 ; Geenen 2011 ; Geenen & Kamundala 2009).

La question du risque, et en particulier celle de son effet sur la dynamique de la pauvreté, est fortement discutée dans la littérature relative à l'analyse de la pauvreté. Le risque peut réduire par exemple la capacité des ménages à adopter les nouvelles technologies et à développer des stratégies de gestion. Ainsi, en l'absence d'instruments de gestion du risque, les événements conduisant au risque peuvent plonger les ménages particulièrement vulnérables dans la pauvreté (Holzmann & Jørgensen 2000). Bref, les risques sont préjudiciables au bien-être des ménages pauvres (Banque mondiale 2001).

Une abondante littérature existe au sujet de l'impact des opérations minières sur les moyens d'existence des communautés rurales (Hinton *et al.* 2003 ; Amankwah & Anim-Sackey 2003 ; Kambani 2003 ; Maponga & Ngorima 2003 ; Kitula 2006 ; Kilosho & Ndungu 2009 ; Hilson 2011). Hilson & Banchirigah (2009) soutiennent que l'exploitation à grande échelle et les activités d'exploration minière déplacent des centaines de milliers d'habitants des campagnes dans le monde en développement avec comme conséquence le démantèlement et la délimitation des terres agricoles et des pâturages considérés comme leurs principales sources de bien-être (International Labor Organisation 1999 ; Andrew 2003 cité par Hilson & Banchirigah 2009 ; Adjei 2007). Spiegel (2009) montre que les communautés minières artisanales en Afrique sont souvent piégées dans des cycles de pauvreté les empêchant d'adopter des nouvelles technologies et de réduire la pollution créée par l'exploitation minière. Ingram *et al.* (2011) soutiennent à ce sujet que, bien que l'exploitation minière artisanale

fournisse des revenus importants et de l'emploi, elle entraîne aussi un effet négatif sur l'environnement et est préjudiciable aux moyens d'existence à long terme. Les études menées au Sud-Kivu portent soit sur la régulation (Geenen 2011), soit sur l'impact de l'exploitation artisanale sur le bien-être des exploitants miniers (Geenen & Kamundala 2009 ; Ndungu & Kilosho 2009 ; Geenen 2011 ; Geenen, Kamundala & Iragi 2011) et sur l'implication et l'exploitation des femmes dans les mines (Monusco 2010 ; International Alert & LEAD 2009). Celles portant sur la vulnérabilité des ménages sont quasi inexistantes. Notre recherche comble cette lacune en essayant de mener une première exploration de ce phénomène dans trois sites d'exploitation artisanale de l'or (Mukungwe, Luhwindja et Burhinyi).

L'objectif de ce papier est de faire une analyse de la vulnérabilité des personnes qui œuvrent dans les sites miniers. L'approche adoptée est largement inspirée des analyses de Hoogeveen *et al.* (2006), Gondard-Delcroix & Rousseau (2004), Adjei (2007) et Bali Swain & Floro (2007), qui étudient la vulnérabilité en fonction des risques encourus par les creuseurs et leurs capacités à y faire face. Sur cette base, et par le biais d'une analyse qualitative, nous glanons les différents risques que courent les exploitants miniers dans l'exercice de leurs activités, identifions les mécanismes de prévention ainsi que les stratégies de gestion de ces risques. Les données utilisées proviennent d'une enquête qui a été conduite auprès des différentes parties prenantes, associées de près ou de loin à l'exploitation artisanale de l'or dans les trois sites. La collecte des données a été obtenue en recourant successivement au *focus group*, aux entretiens individuels et aux récits de vie. Le traitement des données a été réalisé à l'aide de l'analyse de contenu.

Outre la présente introduction, ce papier est subdivisé en quatre sections. La première présente le concept de vulnérabilité ; la deuxième, la démarche méthodologique. La troisième présente et discute les résultats et la quatrième fournit les principales conclusions, les implications et recommandations, les limites et les perspectives de recherche.

## 1. Concept de vulnérabilité : modèle théorique

La littérature en rapport avec le risque, la vulnérabilité et la pauvreté est dense. Les différences entre les études résultent de la manière dont ces différents concepts sont définis, ainsi que de la nature de leurs interrelations (Hoogeveen *et al.* 2006).

La vulnérabilité se caractérise par trois aspects : la prédisposition au risque, l'élasticité à résister aux chocs et la robustesse des capacités face aux risques (effets à court ou long terme). Pour analyser la vulnérabilité, il faut donc non seulement identifier les risques encourus par les ménages, mais

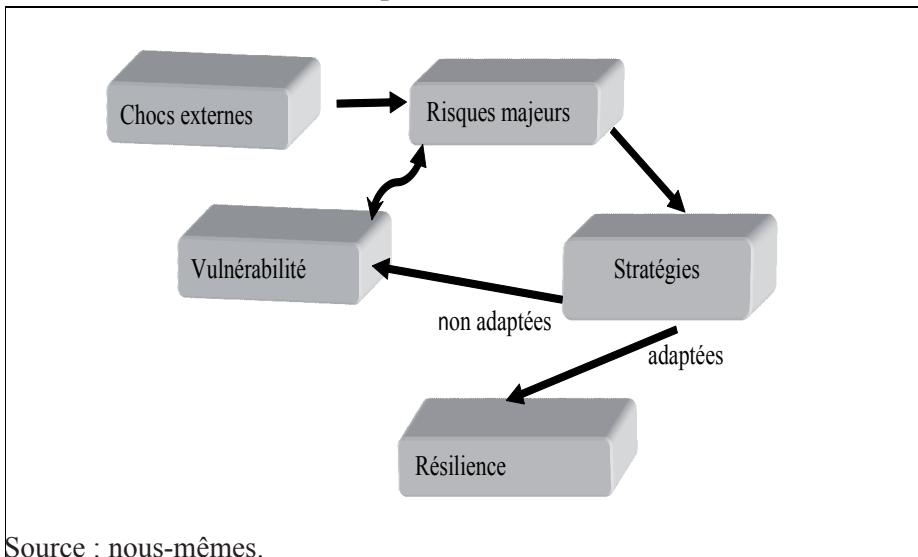
également l'ensemble des capacités possédées par les ménages. Ce dernier permet de mettre en œuvre les potentialités nécessaires pour résister aux chocs négatifs (en dehors de tout choc exogène). D'une manière générale, plus un individu doit faire face à une grande variété de risques, plus il est vulnérable. Inversement, plus un individu a de capacités, moins il est vulnérable (Sen 1999). Dans ce cas, la vulnérabilité traduit la probabilité de voir son niveau de bien-être se dégrader à la suite d'un choc, elle rend compte des pressions extérieures auxquelles les individus sont soumis. Vue sous cet angle, la vulnérabilité permet de saisir la vision dynamique du bien-être. Elle permet d'analyser la manière dont la situation des individus qui vivent dans un environnement risqué évolue ou est susceptible d'évoluer. En effet, un ménage non pauvre aujourd'hui peut tomber dans la pauvreté plus tard. De même, un ménage pauvre pourrait sortir de cet état ou y rester avec le temps. Ceci est le fait de la contingence de l'environnement dans lequel évoluent les populations (Hoogeveen *et al.* 2006).

Le concept de vulnérabilité est étroitement lié à ceux de pauvreté et de résilience. En effet, lorsque les ménages sont exposés à plusieurs risques et qu'ils ne disposent pas de stratégies d'autodéfense, ils tombent à coup sûr dans la pauvreté. Dans ce cas, la vulnérabilité permet de comprendre le processus de la pauvreté, ses dynamiques, et nous introduit au concept de la vision préventive de la pauvreté. Le concept de résilience, quant à lui, permet de comprendre les mécanismes d'autodéfense mis en marche par les ménages pauvres pour se soustraire à la pauvreté. En effet, bien que contraints par une large variété de risques, les individus agissent sur leur environnement et leurs conditions de vie en adoptant des stratégies offensives et préventives. Ces stratégies traduisent ainsi la liberté d'être et d'agir au niveau personnel comme au niveau social dans la dynamique du bien-être (Sen 1999). Ceci permet, au travers de l'accroissement des potentialités et des opportunités sociales, de réduire la vulnérabilité face aux difficultés de la vie, et donc de mener une vie plus épanouissante (Gondard-Delcroix & Rousseau 2004). En nous inspirant des études antérieures (Sen 1998 ; Hoogeveen *et al.* 2006 ; Gondard-Delcroix & Rousseau 2004 ; Adjei 2007 ; Bali Swain & Flora 2007), nous développons un modèle théorique qui nous sert de cadre d'analyse afin de bien décrire les mécanismes de vulnérabilité dans le contexte du Sud-Kivu.

Les chocs externes sont sources de risques qui sont les causes de la vulnérabilité des populations. Ces dernières, face à ces risques, développent des stratégies de prévoyance, de gestion ou de mitigation qui sont susceptibles d'éliminer les effets néfastes des risques (résilience). En cas d'inadéquation (totale ou partielle) des stratégies adoptées, les risques subsistent et laminent

le niveau de vie des populations. Le concept ainsi éclairé, la section suivante présente la méthodologie adoptée pour mener cette étude.

**Schéma 1. Conceptualisation de la vulnérabilité**



## 2. Approche méthodologique

Cette section s'articule autour de deux points. Le premier présente les sites d'étude, les techniques utilisées pour collecter les données et le deuxième donne un aperçu sur les techniques utilisées pour traiter les données.

### **Présentation des sites d'étude et techniques de collecte des données**

La présente étude a été menée dans trois sites d'exploitation minière artisanale de la province du Sud-Kivu : Mukungwe, Luhwindja et Burhinyi. Ces sites ont été choisis car ils sont proches et sécurisés. Mukungwe, communément appelé « Maroc », se situe dans le groupement de Mushinga en territoire de Walungu. La mine est source de conflits entre deux notables (Chunu, Kurhengamuzimu) et serait concédée à la multinationale Banro par le Gouvernement congolais. Les deux autres sites se retrouvent de part et d'autre de la rivière Mwana dans laquelle se pratique l'exploitation minière artisanale alluvionnaire. La collecte des données a été obtenue en mobilisant les *focus groups interviews*, les entretiens individuels et les récits de vie

auprès de différentes populations cibles et sur les trois sites identifiés pour cette étude (Mukungwe, Luhwindja et Burhinyi). Ces sites ont été choisis parce qu'on y trouvait de très nombreux creuseurs en activité (Mukungwe et Burhinyi) et d'anciens creuseurs artisanaux reconvertis ou non dans d'autres activités économiques rurales (Luhwindja et Burhinyi).

### **Les Focus groups**

Les *focus groups* ont été utilisés pour collecter les informations auprès de différents opérateurs miniers. Les groupes ont été constitués en fonction de la pénibilité du travail et de l'incertitude des revenus des exploitants, variables pouvant expliquer la vulnérabilité différente entre exploitants. En mobilisant ces deux critères, quatre *focus groups* ont été constitués : un *focus group* avec les PDG (1), un *focus group* avec respectivement les souffrants, les loutriers et twangeurs (2), un *focus group* avec les négociants (3) et, enfin, un *focus group* avec les anciens creuseurs (4)<sup>2</sup>. Les *focus groups* avec les PDG et les négociants ont mobilisé respectivement cinq personnes pour les PDG et six pour les négociants. Les *focus groups* avec les autres populations cibles comprenaient plus de personnes, soit dix-sept exploitants pour celui avec les souffrants, les twangeurs et les loutriers, et vingt pour le *focus group* avec les anciens creuseurs. Le nombre différent de personnes à l'intérieur des groupes est lié à la forte présence de certaines catégories sur le site et au regroupement d'autres en associations, rendant leur identification facile (anciens creuseurs, surtout).

**Tableau 1. Répartition des participants dans les *focus groups***

Numéro	Catégories/rôles dans la filière	Nombre	Pourcentage
1	PDG	5	10
2	Loutriers, souffrants et twangeurs	17	35
3	Négociants	6	13
4	Anciens creuseurs artisanaux	20	42
	Total	48	100

Source : nos enquêtes et calculs.

Les *focus groups* se sont tenus directement sur les sites où travaillent les exploitants, ou en un lieu sûr prévu pour la circonstance. C'était là une bonne stratégie pour collecter l'information sans handicaper leur travail quotidien.

<sup>2</sup> Les PDG sont les « propriétaires » des puits, bien que le mot propriétaire ne soit pas vraiment justifié (cf. *infra*). Ils sont à la tête d'une équipe de creuseurs et ils font les investissements. Les loutriers sont une catégorie de négociants en or. Les souffrants sont une catégorie de creuseurs. Ils font partie de l'équipe du PDG.

Les discussions ont duré en moyenne trois heures pour chaque catégorie. Elles étaient conduites de manière à donner la parole à chaque personne dans le groupe. Ces discussions étaient très animées et ressemblaient souvent à des séances de plaidoyer, les participants voulant donner l'information la plus exhaustive possible.

### L'entretien individuel et le récit de vie

Ces deux techniques ont été utilisées pour collecter les données auprès de populations cibles jugées particulières et qui ne pouvaient pas être réunies directement en groupes de discussion. L'interview individuelle a mobilisé vingt et une personnes, soit deux chefs de colline, huit responsables d'Amani Leo<sup>3</sup>, un responsable de l'association Zuki (regroupement d'anciens creuseurs), quatre creuseurs travaillant actuellement chez Banro et six femmes agricultrices.

**Tableau 2. Participants à l'entretien individuel et aux récits de vie**

Numéro	Catégories	Entretien individuel		Récits de vie	
		Nombre	%	Nombre	%
1	Chefs de colline	2	10		
2	Amani Leo	8	38		
3	Association Zuki	1	5		
4	Anciens creuseurs travaillant avec Banro	4	19		
5	Femmes agricultrices	6	29		
6	Loutriers, souffrants et PDG			20	100
	Total	21	101	20	100

Source : nos enquêtes.

Le choix des enquêtés a été obtenu par un tirage à effet boule de neige en commençant par les chefs de colline, qui nous servaient ainsi à identifier les autres catégories d'exploitants. Les anciens creuseurs démobilisés et ceux travaillant chez Banro ont été identifiés et interrogés par l'entremise du président de l'association des anciens creuseurs (Zuki, « réveille-toi »). Les femmes agricultrices ont été interrogées soit à leur domicile, soit dans leur champ. Les creuseurs actifs ont été choisis sur une base participative et de façon spontanée (rivière Mwana) : l'entretien a commencé sous une forme

<sup>3</sup> Amani Leo : nom donné à une opération militaire qui traque les Forces démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR) dans le Kivu.

informelle avec cinq individus ; progressivement, d'autres se sont joints au groupe jusqu'à former un nombre de vingt avec qui nous avons alors eu une rencontre formelle basée sur le guide d'entretien.

Les récits de vie, quant à eux, ont mobilisé vingt personnes constituées largement de loutriers, souffrants et PDG. Ces récits prenaient au départ la forme d'un entretien formalisé sur base du guide d'entretien. Mais, une fois le contact noué et la confiance installée entre l'équipe de chercheurs et les enquêtés, les participants se laissaient aller et racontaient des histoires exaltantes relatives à la fortune ou au mauvais sort, qui allaient fortement au-delà du guide d'entretien. Ainsi étions-nous obligés de laisser l'enquête s'exprimer librement sans l'interrompre. La plupart des récits de vie évoquaient les motifs qui ont poussé les enquêtés à choisir et/ou à s'orienter vers l'activité, les bienfaits et les difficultés de la profession, les moments forts de la carrière, les risques auxquels ils font face, les stratégies pour parer à ces risques et à la vulnérabilité ainsi que les logiques et la rationalité qui sous-tendent leurs comportements.

L'étude de terrain a été conduite pendant sept jours sur les trois sites d'enquête, soit du 16 au 24 février 2012. Les investigations ont été conduites par une équipe de trois personnes (les auteurs de cet article), car il fallait obtenir une meilleure compréhension de l'exploitation artisanale pour finaliser la présente étude, mais aussi pour trouver des informations susceptibles d'alimenter les études futures.

### ***Les techniques de traitement des données : l'analyse de contenu***

L'analyse de contenu a été utilisée pour synthétiser les réponses issues des *focus groups*, interviews et récits de vie (Giannelloni & Vernette 2001). L'analyse a commencé par une transcription fidèle des propos des interviewés dans une feuille Excel unique permettant une visualisation globale des réponses. Cette première phase a commencé par une organisation des notes prises par les trois auteurs lors de la descente sur le terrain en vue d'une synthèse globalement harmonisée. Ces notes ont été complétées immédiatement par les propos enregistrés lors des entretiens, grâce à un décodage effectué préalablement par l'un des auteurs (réponses formulées en mashi, langue locale couramment parlée dans tous les sites identifiés pour cette étude).

La deuxième phase a consisté à définir l'unité de contenu. Le thème a été choisi comme unité d'analyse de contenu. Ainsi, les propos des enquêtés ont été regroupés selon qu'ils abordaient chaque question du guide d'entretien de la même manière ou offraient des arguments similaires ou proches. La troisième phase a consisté à analyser horizontalement les propos des enquêtés

en utilisant deux critères principaux : (a) ne sont retenues comme thématiques importantes que celles qui ont été formulées par au moins deux participants à l'intérieur d'un même *focus group/interview* et/ou qui se répètent plusieurs fois dans plus d'un *focus group/interview* ; (b) des propos évoqués par une seule personne à l'intérieur d'un *focus group/interview* ont toutefois été jugés importants selon qu'ils décrivaient un phénomène particulier (marchandisation des filles, dépenses ostentatoires, etc.) ou résumaient les particularités du secteur minier et pouvaient donc justifier la vulnérabilité des exploitants. L'importance de chaque thème a été captée, en quatrième lieu, en utilisant la fréquence d'apparition comme critère d'agrégation. Ainsi, les faits, les stratégies, les risques, etc., qui ont été cités plusieurs fois apparaissaient comme importants et décrivant de façon significative la vulnérabilité des exploitants miniers.

### **3. Résultats et discussion**

Cette section discute les résultats de l'enquête réalisée dans les trois sites en prenant appui sur la grille d'analyse de la vulnérabilité de Hoogeveen *et al.* (2006). Ainsi, nous présentons les risques majeurs identifiés dans les sites et les stratégies mises en œuvre par les creuseurs pour y faire face en évaluant l'efficacité (résilience) ou non de celles-ci (vulnérabilité).

#### ***Risques majeurs***

Les risques les plus récurrents dans les zones minières sont ici regroupés en quatre catégories, à savoir les risques liés au contexte politique, juridique et sécuritaire, au contexte économique, au contexte sanitaire et à l'environnement. Le tableau ci-dessous nous donne une catégorisation des risques encourus par les creuseurs.

**Tableau 3. Typologie des risques dans les sites miniers visités**

Nature	Caractérisation
Risques politiques et juridiques	Présence des groupes armés rivaux, absence de protection juridique des droits des acteurs, coexistence du droit coutumier et du droit moderne régissant le foncier, faible régulation par l'administration publique
Risques économiques	Irrégularité, instabilité et incertitude des revenus (décapitalisation et surendettement des acteurs)
Risques sanitaires	Environnement propice au risque de maladies et d'accidents, MST, maladies respiratoires
Risques liés à l'environnement et autres externalités négatives	Éboulements de terre, déforestation, inondations, pollution des eaux

Source : nos enquêtes.

La caractérisation ainsi faite, nous analysons ci-dessous chaque risque en soulignant, chaque fois, les stratégies utilisées pour y faire face et le résultat qui en découle (résilience ou vulnérabilité).

### **Risques politiques et juridiques**

Les risques politiques et juridiques caractérisent les deux sites étudiés et sont source de conflits et d'insécurité. Politiquement, il convient de noter que Mukungwe est un site contesté qui met en conflit deux notables du groupement de Mushinga : Kurhengamuzimu et Chunu. À cause de la contradiction sur le contrôle du site entre ces deux personnes, une insécurité permanente y est observée. Le contrôle du site bascule en fonction de la capacité de chacun à payer les groupes armés. Actuellement, on tend vers un rapprochement entre les deux notables afin de se répartir le produit du site.

D'une part, les deux notables précités utilisent la stratégie de la « légalisation », d'autre part, celle de la violence et de la militarisation pour s'assurer le contrôle de Mukungwe depuis 1970<sup>4</sup>. On note un rebondissement du dossier à chaque changement de régime politique ou de commandant de la région militaire. D'autre part, en plus de la « guéguerre » dans la notabilité locale, un troisième acteur, Banro, considère le site de Mukungwe comme faisant partie de sa concession. Cette entreprise a déjà réalisé plusieurs activités de prospection, sur fond de tensions sociales avec les creuseurs artisiaux, mobilisés par une coalition circonstancielle des deux notables en conflit. Les zones d'exploitation minière artisanale au Sud-Kivu ont le

<sup>4</sup> Pour de plus amples informations, lire Geenen & Claessens 2012.

mérite de résorber les chômeurs. De plus, à Mukungwe, nos enquêtes ont signalé la présence d'ex-combattants et de personnes recherchées par la justice dans les milieux urbains. Au cas où Banro récupérerait ce site, quel serait le sort de cette catégorie de personnes ? Cette question renvoie donc à l'épineuse problématique de l'insertion socioprofessionnelle des exploitants artisanaux (et d'autres acteurs de la filière) et de leurs dépendants, d'autant que, parmi eux, on note la présence d'ex-combattants. En effet, ces derniers seraient une source d'insécurité dans le cas où des solutions professionnelles intéressantes et durables ne seraient pas mises en place. Hilson & Banchirigah (2009) montrent que de nombreux gouvernements, organismes donateurs et sociétés minières ont mis en place une série de projets permettant aux anciens creuseurs artisanaux d'accéder à des moyens d'existence alternatifs et, par là, assurer la diversification des économies des collectivités et communautés rurales qui dépendaient jadis uniquement de l'exploitation minière artisanale. Selon le rapport des Nations unies (United Nations 1996), Hinton *et al.* (2003) et Hilson & Banchirigah (2009), ces activités alternatives incitent les ex-creuseurs à ne pas rester dans le secteur minier artisanal qui, en plus d'être composé d'acteurs principalement clandestins, est également associé à la dégradation de l'environnement et à de nombreux maux, tels que le VIH/SIDA et la prostitution. De même, ces projets évitent des conflits qui pourraient survenir au cas où la population rurale se trouverait insatisfaite.

Par ailleurs, on note un défaut de contractualisation des rapports entre les différents acteurs impliqués dans la chaîne d'exploitation minière artisanale. En effet, les droits et devoirs de chacune des parties ne sont régis que par la bonne foi, ainsi que les us et coutumes. Les souffrants, par exemple, sont supposés avoir un contrat avec le PDG, mais, en réalité, ils n'en ont pas. Ceux-ci sont par conséquent rémunérés uniquement lorsque la « production » est réalisée, en fonction de la bienveillance et de l'humeur du PDG<sup>5</sup>. Les journaliers, quant à eux, sont payés, qu'on réalise une production ou pas. Le travail de pilage est assuré par des enfants, des personnes en provenance des milieux agricoles pauvres et des déplacés de guerre (loutriers, souffrants et twangeurs). Dans tous les sites visités, nous avons constaté la présence marquée des enfants. Ces derniers sont utilisés essentiellement dans le transport du sable et le pilage. Ils sont préférés aux adultes parce qu'ils constituent une main-d'œuvre peu revendicative et moins chère. Il s'agit là d'une autre forme d'exploitation des enfants, qui hypothèque l'avenir de tout un peuple.

<sup>5</sup> Certains PDG accordent aux souffrants un à deux jours d'exploitation dans le puits en guise de rémunération. Ils doivent ainsi extraire du sable qu'ils doivent traiter pour en retirer leur moyen de survie. Néanmoins, certains PDG ont tendance, par cupidité, à ne pas respecter ce principe.

Nos enquêtes faites à Burhinyi et Luhwindja, où Banro exploite de l'or, signalent des tensions permanentes entre les ex-exploitants artisanaux et cette entreprise. En effet, les ex-creuseurs considèrent qu'ils ont été floués en signant une convention dont les termes leur étaient présentés dans un langage juridique dépassant leur compréhension. D'un *focus group* organisé à Luhwindja, nous avons appris que sur environ 5000 creuseurs impliqués dans les activités minières, Banro n'en a retenu qu'environ 15 %, abandonnant les autres à leur triste sort. Par ailleurs, alors que Banro offrait des emplois à durée déterminée (contrats de 6 à 18 mois) aux ex-creuseurs, ceux-ci ont pensé qu'ils venaient d'obtenir des contrats à durée indéterminée. À terme, les creuseurs se sont rendu compte qu'ils n'avaient pas bien négocié.

Cette faible capacité de négociation s'expliquerait par le faible niveau d'éducation de cette catégorie de la population. En effet, au Sud-Kivu, il y aurait une forte corrélation entre l'abandon scolaire et l'implication dans les activités minières artisanales. Les entretiens réalisés ont montré que la majorité des exploitants avaient un faible niveau de scolarité. L'amélioration du taux d'alphabétisation en milieu rural permettrait d'accroître la capacité de négociation des populations dans la défense de leurs intérêts vis-à-vis des entreprises multinationales.

Tous ces problèmes soulevés combinés à la frustration de la population risquent à terme de conduire à un soulèvement populaire susceptible d'embraser toute la région. À Burhinyi, par exemple, un représentant d'une association d'ex-creuseurs miniers nous a confié ce qui suit : « Banro ne doit pas oublier que nos enfants étaient dans le *local defense* (groupe de défense locale, regroupant les jeunes du milieu pour défendre la localité contre des attaques des FDLR et autres bandes armées). Au cas où une renégociation du contrat qui nous lie à Banro n'était pas faite, nous sommes prêts à reprendre les armes cachées dans les montagnes. »

Cette menace doit être prise au sérieux par Banro et les autorités de régulation du secteur minier. Le fait que Banro soit incapable de résorber toute la masse des ex-creuseurs afin de calmer ces tensions devrait amener cette entreprise à une réflexion, en collaboration avec les acteurs de la société civile, les autorités coutumières, les chercheurs ainsi que les autorités politico-administratives, sur les activités alternatives dans lesquelles les anciens creuseurs devraient être « déversés ». De même, il est nécessaire de définir, au-delà des sites industriels, des zones d'exploitation artisanale (ZEA), comme cela est prévu dans la loi minière. Autrement, cela ne pourra que conduire à des conflits perpétuels. Étant donné que la mise en œuvre des

prescrits de la loi minière peut prendre du temps, d'autres solutions peuvent être envisagées.

La collecte des taxes dans les sites est faite par une administration fiscale non officielle. Les informations collectées à Mukungwe révèlent plutôt que les creuseurs sont soumis à d'innombrables taxes informelles. Le tableau ci-après présente les taxes payées par les différentes catégories d'acteurs.

**Tableau 4. Différentes taxes non officielles payées par les creuseurs en francs congolais**

<b>Catégorie professionnelle</b>	<b>Chaque mercredi</b>	<b>Chaque vendredi</b>	<b>Chaque mois</b>		<b>Total mensuel</b>
	Militaire	Chef de camp <sup>1</sup>	Chef de colline	SEASSCAM <sup>2</sup>	
Loutrier	2000	1000	2000	1000	15 000
Twangeur	200	200	2000	1000	4600
Négociant	N.D.	N.D.	27 000	N.D.	
La société (PDG)	N.D.	N.D.	50 % de la production	sac de sable par production	18 000
<b>Total</b>	<b>2200</b>	<b>1200</b>	<b>31 000</b>	<b>20 000</b>	<b>55 400</b>

<sup>1</sup> Le chef de camp est une personne qu'on peut appartenir au chef de quartier ou de cellule, et qu'on rencontre dans l'organisation des zones d'exploitation minière.

<sup>2</sup> SEASSCAM : Service d'Encadrement et d'Assistance au « Small-Scale Mining ».

Source : compilation des données de terrain, 2012.

Ce tableau montre qu'un loutrier paye environ 15 000 francs congolais par mois, le pileur ou twangeur, 4600 francs congolais et le PDG, 18 000 francs congolais. En tenant compte des effectifs de creuseurs dans le site, de manière agrégée les sommes collectées sont importantes, mais la traçabilité vers le Trésor public est moins évidente.

### Risques économiques

Les risques économiques constatés dans les trois sites sont liés à l'instabilité, l'irrégularité et l'incertitude des revenus des creuseurs provoquant ainsi la décapitalisation et le surendettement.

L'irrégularité et l'incertitude des revenus n'épargnent aucun exploitant. Ainsi, le PDG est obligé d'investir dans un puits dont il ignore la rentabilité. Tant que la première production n'est pas réalisée, il doit engager ses propres ressources, allant jusqu'à s'endetter auprès des négociants et même, dans le cas le plus extrême, procéder à la vente de biens, acquis grâce à l'activité ou non. À Mukungwe, par exemple, un PDG du puits « Espoir de demain »

nous a déclaré que, depuis 2007, il ne faisait que financer les activités de son puits ; cinq ans après, il n'avait pas encore réalisé de production. La semaine avant notre passage, il avait déjà dépensé 1170 USD. Ces informations ont été confirmées par son collègue du puits « Gécamines II ». En plus, la répartition de la production ne tient pas compte des coûts engagés par le PDG. En effet, la production d'un puits est partagée à raison de 50 % pour le chef de colline et 50 % pour le PDG (et, dans sa suite, les souffrants). Le chef de colline, qui n'engage aucun coût, se retrouve rémunéré au même titre que le PDG et les souffrants réunis. On note là une exploitation des creuseurs par les propriétaires fonciers. L'incertitude de revenu du PDG affecte également son ménage qui, du reste, vit à plusieurs kilomètres du site minier (à Bukavu ou dans d'autres milieux ruraux). En effet, la majorité des creuseurs miniers viennent d'autres territoires de la province. Face aux dépenses courantes auxquelles son ménage doit faire face (alimentation, soins de santé, éducation, habillement, etc.), sa femme n'a d'autre solution que de vendre les biens de la maison et de s'endetter auprès des membres de la famille ou des amis, et même des usuriers, dans l'espoir de rembourser au retour du mari.

Le fait que les revenus soient incertains entraîne deux conséquences majeures : la décapitalisation et le surendettement des ménages de creuseurs. Cette situation semble confirmée par l'un des chefs de collines interrogé : « Les dettes que contractent les creuseurs d'or annihilent toutes leurs capacités d'investissement. Tous les résultats retournent chez les prêteurs qui sont pour la plupart des négociants. On assiste ainsi à une forme de cercle vicieux de pauvreté allant du PDG jusqu'à sa famille tout entière. »

La forte propension à s'endetter contraste avec l'irrégularité et l'incertitude des revenus futurs des creuseurs. Ce paradoxe s'expliquerait par le caractère « risquophile » des creuseurs. Ces derniers évoluent dans une forme d'économie de cueillette où l'espérance de gain futur, quoiqu'aléatoire, est grande.

Cette situation de surendettement explique également l'inertie professionnelle constatée dans les sites. À Mwana, une rivière qui sépare Burhinyi et Luhwindja, un creuseur nous a déclaré ce qui suit : « Bien que l'exploitation artisanale de l'or présente des risques, il nous est difficile de l'abandonner à cause des dettes que nous avons contractées auprès de nos patrons, les négociants. »

Ce même point de vue a été partagé par un PDG qui a déclaré que, bien que Banro exige leur déguerpissement du site, ils ne vont pas accepter de partir compte tenu des engagements qu'ils ont envers des négociants et autres usuriers qui leur ont prêté de l'argent. Les quatre creuseurs rencontrés dans le

puits de ce PDG doivent chacun en moyenne 2400 USD, soit 480 grammes d'or.

L'inertie professionnelle évoquée ci-dessus peut donc être expliquée d'abord par un comportement normal découlant de relations sociales qui lient les creuseurs aux négociants (conséquence de la confiance réciproquement acquise, de la fidélisation des parties dans les différentes transactions) ; ensuite par les « chaînes » du surendettement qui obligent les creuseurs à ne pas se séparer des négociants avant l'acquittement des dettes contractées. Enfin, cette inertie serait aussi due à l'absence de source d'emplois sérieuse autre que l'exploitation minière. Dans la collectivité chefferie de Luhwindja, où l'exploitation artisanale a cédé sa place à l'exploitation industrielle, les creuseurs éprouvent des difficultés à se reconvertis vers d'autres activités comme l'agriculture ou le petit commerce. Ce comportement n'est pas justifié uniquement par un effet d'habitude et/ou de rendement ; il serait originellement lié à un effet de permanence de liquidités. En effet, la majorité des creuseurs rencontrés estiment que l'exploitation de l'or leur assure un revenu monétaire régulier jour après jour largement supérieur à celui qui résulterait des autres activités, particulièrement de l'agriculture.

Lors d'un *focus group* réalisé à Luhwindja, un ancien creuseur actuellement impliqué dans l'agriculture nous a déclaré ceci : « Chaque fois que je me rendais au puits, je revenais avec au moins un gramme d'or. Ceci me permettait de faire face aux dépenses alimentaires et de scolarisation de mes enfants. Avec l'agriculture, je n'y arrive plus, car je dois attendre la récolte pour faire face à toutes les dépenses. »

Un autre, enseignant de son état, nous a déclaré ce qui suit : « Régulièrement, après les heures de classe, au lieu d'aller au champ, j'allais rendre visite à un ami qui était creuseur. Avant de nous quitter, il me remettait une mesure (petite casserole) de sable qui me permettait, après nettoyage, de gagner environ dix dollars américains. »

Un creuseur en activité, rencontré à Mwana, à qui nous avions demandé s'il ne pouvait pas arrêter l'exploitation artisanale de l'or pour se consacrer à l'agriculture, s'est ainsi exclamé : « Impossible ! Est-ce que tu trouves vraiment que l'agriculture peut procurer des revenus suffisants ? Chaque fois que je descends dans mon puits, ma famille s'attend déjà à manger le soir, parce que les acheteurs sont disponibles sur place. »

Ces différents propos s'expliquent aussi par le faible rendement de l'agriculture dans le milieu d'étude.

La peur de l'inconnu et/ou les « *sunk costs* » liés à l'innovation/la reconversion vers d'autres activités, quoique moins risquées, conduisent les creuseurs à ne pas abandonner l'exploitation minière artisanale.

Le problème de reconversion s'explique en partie par le fait que les différents creuseurs sont hétérogènes en fonction de leur provenance. Ceux qui viennent, par exemple, des milieux urbains ne sont pas enracinés dans le terroir et ne sont donc pas prédisposés à l'activité agricole, car ils ne disposent pas des actifs requis pour s'adonner à cette activité.

Tous ces problèmes posent les questions du financement de l'exploitation minière artisanale et de la prise en charge des ex-creuseurs. En effet, dans les sites visités, on note l'absence d'institutions bancaires et de micro-finance auxquelles les creuseurs pourraient s'adresser en cas de besoin de financement. Cette carence en structures financières peut également expliquer les dépenses ostentatoires auxquelles s'adonnent les creuseurs ainsi que leur manque d'esprit d'épargne. À ce propos, Grätz (2009) soutient que les creuseurs artisanaux, et surtout les jeunes, développent un mode de vie sans comparaison à travers le monde, incluant à la fois une consommation excessive et abusive de boissons alcoolisées, d'aliments, et l'achat d'habits hors de prix tout en s'adonnant à des fêtes imprévues. Ce comportement s'explique en partie par les souffrances qu'ils endurent dans leur travail. C'est pour eux le moyen de reconstituer les énergies dépensées.

Ce cycle de surendettement génère des comportements d'autodéfense hors du commun, qui frisent l'esclavagisme. En effet, dans le souci de sécuriser leurs créances, les négociants ont développé une autre forme de garantie mobilisant les filles comme gage. Il s'agit donc de parier sur la dot relative au mariage des filles du creuseur-débiteur, au cas où le patrimoine du creuseur ne suffirait pas. On note là une autre forme de marchandisation des filles, qui est une violation flagrante des droits de l'homme. La stratégie d'endettement pour financer les exploitants artisanaux connaît ses limites, car, au lieu de conduire à la résilience, elle rend les débiteurs encore plus vulnérables dans les milieux étudiés. Toutefois, il convient de noter que l'ampleur de ce phénomène est encore à mesurer. Néanmoins, cette situation risque de transformer les bases socioculturelles et de faire empirer les conditions de vie de la femme rurale. Cet état de fait appelle à une prise de conscience collective.

### **Risques liés à la santé**

Les risques de santé se rapportent généralement à la maladie qui elle-même résulte des conditions de travail et de la promiscuité dans les sites. Nos investigations indiquent que les sites miniers sont par excellence des endroits où se développent la prostitution et ses corollaires. En effet, ces sites attirent des prostituées de tout bord à la recherche de « bons payeurs » constitués en général par le personnel de sociétés minières comme Banro. Pour la plupart,

ces employés ne sont pas originaires du milieu. On compte parmi eux des nationaux et des expatriés qui sont éloignés de leurs communautés et familles pour de longues périodes. En plus d'échapper à tout contrôle traditionnel de la société, ils sont également éloignés de leurs conjoints ou partenaires sexuels réguliers. Ces hommes vivent dans la solitude et se sentent souvent stressés. Et comme ils ont généralement plus d'argent que la population locale (ils reçoivent 100 dollars par semaine comme argent de poche), ils n'hésitent pas à faire des avances aux filles des villages, leur proposant 50 dollars pour qu'elles deviennent leurs « amies ». Les jeunes filles vivant dans la pauvreté extrême refusent rarement ces avances, changent régulièrement de partenaires sexuels et s'exposent délibérément aux infections et autres maladies sexuellement transmissibles. Les informations récoltées auprès des femmes trouvées sur les sites indiquent que le nombre des personnes infectées par le VIH/SIDA s'est largement accru avec l'arrivée de Banro (statistiques Hôpital Luhwindja 2012). Singer (2002) a abouti à des conclusions similaires dans son étude sur le SIDA et l'armée, et Corno & de Walque (2012) sur les mines, migration et VIH/SIDA en Afrique du Sud.

Ce comportement des agents de Banro ne jure pas avec le vagabondage sexuel qui caractérise la plupart des exploitants miniers. En effet, en cas de fortune, tous ont tendance à avoir une seconde femme et/ou à conquérir la plus belle femme du village en dépensant souvent des sommes colossales. Cela donne lieu à des relations sexuelles non protégées qui sont susceptibles de propager des maladies. Le propos d'un loutrier rencontré sur le site de Mukungwe est parlant : « Ce qu'ils ne vous ont pas dit, c'est que mes amis et collègues sont de bons payeurs des prostituées. Ils sont prêts à payer 50 USD pour une nuit avec la belle femme du site, bien que leur revenu mensuel ne dépasse pas dans la plupart des cas 100 USD. »

Ces habitudes sexuelles montrent que les femmes sont presque chosifiées dans et aux alentours des sites miniers. Elles sont à la portée des hommes les plus offrants et passent de l'un à l'autre en fonction de la fortune et/ou de l'infortune des exploitants. Cela annihile toute initiative visant à promouvoir les femmes, car la précarité de leur condition les empêche de pousser leurs études plus loin, et d'effectuer le choix de leurs partenaires. Elles sont plongées dans un engrenage qui les dresse à devenir des servantes, des esclaves des hommes. Même si les femmes ont été interdites dans les mines à cause des conditions inhumaines (International Alert & LEAD 2009) dans lesquelles elles travaillaient, elles y sont revenues d'une autre façon, plus dégradante que l'ancienne. Elles se livrent à chaque passant qui est capable d'honorer la facture et sont souvent victimes de violences sexuelles de la part de certains exploitants malveillants (MONUSCO 2010). Néanmoins, certaines femmes

y trouvent leur compte, car elles gagnent des revenus qui leur permettent de prendre soin de leur famille, située généralement en dehors du site.

Les autres risques de santé résultent des mauvaises conditions de logement et de travail auxquelles sont soumises certaines catégories d'exploitants. Les creuseurs comme les twangeurs et les loutriers dorment, en effet, dans des hangars dans les villages, où les températures avoisinent souvent les huit degrés la nuit. Leur literie est composée de sacs qui servent aussi d'emballages pour le transport du sable à traiter (sauf dans le site de Mwana, où les creuseurs rentrent passer la nuit dans les quartiers environnants). Combinées à l'insalubrité, les basses températures entraînent souvent des maladies respiratoires qui, souvent mal soignées, peuvent dégénérer et entraîner la mort de l'exploitant. Les données se rapportant aux conditions de travail des creuseurs renseignent que ces derniers travaillent dans des conditions inhumaines. Ils sont obligés de travailler jour et nuit afin de maximiser la possibilité d'atteindre au plus tôt la roche mère. Cela les oblige à passer la nuit à l'intérieur des puits, dans certaines positions commandées par l'exiguïté des installations. Bien qu'à certains endroits les creuseurs soient aidés par des pompes diesel et des compresseurs à air (Geenen & Kamundala 2009), l'essentiel de leur travail est manuel, utilisant des pioches, des bêches, etc., à longueur de nuit et de jour. Cette charge de travail a un impact négatif sur la santé des exploitants et entraîne souvent des maladies de dos et/ou la paralysie, pour certains infortunés.

Les informations relatives à l'hygiène révèlent que les sites miniers sont insalubres. Dans les sites visités, il n'existe presque pas d'installations sanitaires. Les exploitants se soulagent dans la brousse, les matières fécales dégagent des odeurs nauséabondes, empoisonnent l'environnement et provoquent parfois des maladies diarrhéiques. Dans ce site, l'eau employée est directement puisée dans les rivières. Ces rivières sont tout pour l'exploitant : elles servent de « champ » pour l'extraction des minéraux, elles servent pour laver les vêtements, elles fournissent également l'eau pour boire et pour cuire les aliments. N'ayant pas subi de traitement préalable, cette eau est source de maladies.

### **Risques environnementaux**

Les risques environnementaux ne sont pas négligeables. Sur les sites étudiés, le constat est que l'augmentation des taux de déforestation due aux activités minières artisanales (abattage d'arbres pour construire les puits et pour la cuisine), l'utilisation de substances chimiques dans le traitement des minéraux, l'utilisation de pompes et de compresseurs à air mettent en danger l'écosystème et l'avenir des communautés riveraines. Les autres risques

environnementaux à Mukungwe ont trait à l'éboulement des terres, aux roches perméables et au manque d'oxygène à l'intérieur des puits, qui met la vie des creuseurs en danger. Pendant la saison des pluies, on assiste à des érosions systématiques des terres à Mukungwe, à cause du relief très accidenté. À Luhwindja, où la société Banro s'est installée, la population se plaint d'être victime des érosions à cause des routes tracées sans canalisations. En effet, ceux qui cultivent dans les marais se plaignent des inondations auxquelles ils doivent faire face. Ainsi, permettre une exploitation minière artisanale sans réglementation environnementale pourrait entraîner des conséquences environnementales et sanitaires négatives à long terme.

Bien que les problèmes environnementaux et sociaux créés par les exploitants industriels et artisanaux de l'or aient été documentés depuis les années 1970, peu de solutions aux problèmes ont été trouvées pour briser le cycle de la pauvreté.

Tous ces risques montrent que l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu est aussi, comme d'autres secteurs, un référentiel de concentration de la pauvreté où se développe une forme d'exploitation extrême de l'homme par l'homme. Le secteur est régulé par une administration informelle, les taxes et autres redevances bénéficiant spécifiquement aux chefs de colline et aux militaires, ainsi qu'à quelques services administratifs qui « pompent » des recettes qui devraient revenir au Trésor public. Les sites miniers font partie du « secteur non organisé » compte tenu du fonctionnement complexe des structures de la filière. Les creuseurs artisanaux considèrent ce secteur comme un moyen facile de trouver des revenus substantiels pour la survie quotidienne de leur famille. Le terme « secteur non organisé » est valable surtout à cause, non seulement de l'absence de structuration des creuseurs et de leur invisibilité chez les planificateurs de développement, mais aussi du flou juridique entretenu par les acteurs en présence.

## ***Les stratégies de gestion des risques***

Les informations collectées montrent que les creuseurs développent peu de stratégies de prévention mais quelques stratégies de gestion des risques. Toutefois, ces stratégies paraissent insuffisantes pour atteindre la résilience. Le tableau ci-après présente les stratégies adoptées en fonction de chaque catégorie de risques.

Pour faire face aux risques politiques et juridiques, aucune stratégie préventive n'est développée par les acteurs impliqués dans l'exploitation artisanale minière de notre zone. Ils subissent ces risques et ne réagissent qu'à leur survenance. Les stratégies mobilisées varient en fonction des acteurs. Les chefs de colline (les deux notables en conflit), par exemple, adoptent

un comportement contingent tenant compte de la dynamique politique et militaire sur le terrain. Tout part de l'identification des forces en présence pour aboutir à une alliance stratégique avec le groupe armé le plus fort afin de reconquérir le site. Pour faire face aux risques politiques et juridiques, aucune stratégie préventive n'est développée par les acteurs impliqués dans l'exploitation artisanale minière de notre zone. Ils subissent ces risques et ne réagissent qu'à leur survenance.

**Tableau 5. Stratégies de gestion des risques**

<b>Type de risque</b>	<b>Type de stratégie adopté</b>	
	Prévoyance/prévention	Gestion des risques
Politique et juridique	RAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptation au changement politique/groupes armés</li> <li>- Structuration en coopératives de creuseurs</li> <li>- Négociation sur les taxes à payer</li> </ul>
Économique	Épargne de précaution (acquisition de biens durables)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décapitalisation</li> <li>- Endettement</li> <li>- Structuration en coopératives de creuseurs</li> </ul>
Lié à la santé et aux accidents du travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction de puits avec du bois</li> <li>- Achat de motopompes et compresseurs à air</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Automédication</li> <li>- Cotisations occasionnelles (solidarité des creuseurs)</li> </ul>
Environnemental	RAS	RAS

Source : compilation des données de terrain, 2012.

Les stratégies mobilisées varient en fonction des acteurs. Les chefs de colline (les deux notables en conflit), par exemple, adoptent un comportement contingent tenant compte de la dynamique politique et militaire sur le terrain. Tout part de l'identification des forces en présence pour aboutir à une alliance stratégique avec le groupe armé le plus fort afin de reconquérir le site. Cette reconquête du site permet aux nouveaux maîtres de bénéficier de la rente, des taxes et autres redevances autrefois perdues. Cette situation est à la base de l'instabilité continue à Mukungwe, étant donné que le perdant développe toujours des stratégies similaires pour revenir. Les creuseurs, quant à eux, ont décidé de se regrouper en coopérative. Cette dernière a pour ambition de relever trois défis majeurs : accroître le pouvoir de négociation, améliorer l'accès à l'information/formation, réduire l'insécurité juridique et économique. Les dividendes économiques, sous forme de mobilisation

d'épargne et d'accès au crédit, ne sont pas encore pris en compte, étant donné le climat d'incertitude et d'insécurité qui plane sur le site. D'abord, le regroupement en coopérative éviterait aux exploitants de négocier en position de faiblesse avec des sociétés multinationales et le Cadastre minier. Cela leur permettrait d'échapper au sort subi par les creuseurs artisanaux de Luhwindja et Burhinyi. Ensuite, il facilite l'accès à l'information/formation permettant aux creuseurs de prendre connaissance du Code minier. Cela permet aussi à l'État de réduire les coûts de transactions dans la vulgarisation des textes légaux sur l'exploitation minière, étant donné que les coopératives des creuseurs artisanaux vont faciliter la diffusion de l'information. Enfin, la coopérative ainsi constituée permet de doter les creuseurs de capacités pour mieux défendre leurs droits vis-à-vis des autres acteurs impliqués, selon les réponses du *focus group*. À ce jour, la coopérative est encore dans sa phase de lancement. Elle n'a pas encore permis de contenir les risques juridiques auxquels font face les creuseurs.

Face aux risques économiques, les creuseurs développent à la fois des stratégies de prévention et de gestion des risques. Les premières se rapportent à la constitution d'une épargne de précaution (achat de biens durables) en période de « vache grasse ». Peu importe le montant initialement épargné, le comportement ostentatoire des creuseurs (voir *supra*) finit par le laminer dans un délai court, si bien que l'accumulation de richesses est faible, car une fois que le creuseur est en difficulté, il n'hésite pas à procéder à la vente des biens durables qu'il avait acquis pendant les périodes de bonne production. Ceci explique en partie la quasi-absence d'investissements substantiels dans les sites miniers et les zones périphériques<sup>6</sup>. À l'inverse, les négociants tirent plus parti de la filière minière et investissent ainsi dans la ville de Bukavu (Ndungu & Kilosho 2009). Les stratégies de gestion des risques concernent, elles, la décapitalisation, l'endettement et la structuration en coopérative. La décapitalisation (vente des actifs acquis) constitue la première réaction du creuseur en cas de problème financier. Ceci démontre la fragilité des creuseurs face au moindre choc dans leur environnement. L'endettement représente la deuxième stratégie développée pour répondre à l'adversité. Le creuseur commence par demander un préfinancement auprès des négociants pour faire face aux dépenses d'exploitation et du ménage, dans l'espoir de pouvoir le rembourser au moment de la vente. Ensuite, il est obligé de recourir à la même pratique pour poursuivre l'exploitation au cas où la production n'aurait pas été réalisée dans le délai espéré. En fin de compte, il finit par s'enliser dans un cycle infernal d'endettement tant que l'exploitation ne lui permet pas de faire face à ses engagements. Cette stratégie est périlleuse en ce sens

<sup>6</sup> Une étude sur l'économie politique de la richesse urbaine à Bukavu va nous permettre de renforcer cette conclusion en identifiant les origines des fonds qui construisent la ville.

que le creuseur est souvent obligé de recourir à des garanties humaines (le cas de la marchandisation des filles) pour s'en sortir. La troisième stratégie est fondée sur la création d'une coopérative d'épargne et de crédit. Cette structure nouvellement créée a l'ambition de faciliter l'accès au crédit et la mobilisation de l'épargne dans le site minier. Ceci constitue une solution partielle au risque d'endettement. Grâce à cette institution, les creuseurs pourraient accéder au crédit à des conditions plus avantageuses que celles exigées actuellement par les usuriers et les négociants. Cette stratégie permet de réduire également la dépendance des creuseurs vis-à-vis des négociants, ceux-ci étant désormais libres de négocier les prix avec d'autres clients. La présence de la coopérative dans le site minier est susceptible de réduire la propension à consommer de manière ostentatoire en instaurant une culture d'épargne monétaire.

En vue de faire face aux risques d'accident dans les sites miniers, deux stratégies préventives sont mises en œuvre : la construction de puits à l'aide de planches en bois ainsi que l'achat de motopompes et de compresseurs à air. Pour éviter les éboulements mortels dans les puits, les creuseurs utilisent le bois comme support. Malheureusement, cette pratique entraîne un déboisement systématique autour du site. Les motopompes sont utilisées pour évacuer l'eau et éviter le risque d'inondation du puits. Néanmoins, leur utilisation entraîne un risque. Une fois le tuyau troué, il libère un gaz nocif et mortel. Pour éliminer le risque d'étouffement dans les profondeurs du puits, le compresseur à air permet, lui, de fournir de l'oxygène. Aucun élément ne nous permet à ce stade de nous prononcer sur la qualité de l'oxygène produit par cet engin. Toutefois, des informations collectées à Mukungwe font état de récurrences de maladies respiratoires chez certains creuseurs. En ce qui concerne les risques de maladies, l'automédication et la solidarité spontanée des creuseurs sont les seules stratégies de gestion des risques utilisées. L'automédication est la voie la moins chère et la plus accessible étant donné les caractéristiques des milieux ruraux. En l'absence de dispensaires et de pharmacies sur les sites, et même de moyens financiers pour y accéder, les creuseurs recourent régulièrement à cette pratique. Cette stratégie est elle-même porteuse de risques à cause du défaut de diagnostic par les praticiens du domaine et du problème de (sur- ou sous-) dosage des médicaments.

La solidarité spontanée et instantanée est développée en cas de survenance d'une maladie grave chez un creuseur. Des cotisations sont collectées spécialement pour y faire face. Cela se justifie par le fait qu'aucune organisation formelle ou informelle de mutualisation du risque n'existe dans les sites miniers (mutuelles de santé, mutuelles de solidarité, etc.). Cette stratégie permet de prendre en charge certains cas pour lesquels les montants d'intervention sont faibles. Elle trouve ses limites lorsque le montant devient

important. En plus, ce mécanisme ne couvre que le creuseur, laissant pour compte ses dépendants, eux-mêmes menacés par les maladies. Ce mécanisme serait également limité par le manque de confiance manifeste qui existe dans le chef des creuseurs. Ceci limite tout élan de création de structures de mutualisation des risques, qui ont pour fondement la loi du grand nombre. En effet, toute action collective nécessite un réseau social dense.

Pour faire face aux risques environnementaux, nous n'avons identifié aucune stratégie mise en œuvre par les creuseurs. On note une insouciance notoire des exploitants vis-à-vis des problèmes environnementaux liés à leur activité. Toutefois, ceci traduit la conception générale et le manque d'intérêt manifesté au niveau des autorités locales et nationales à l'égard de cette problématique.

#### **4. Conclusion, limites et pistes de recherche**

Cette étude est consacrée à l'analyse de la vulnérabilité des creuseurs miniers dans trois sites miniers du Sud-Kivu. Les résultats montrent que les exploitants courent plusieurs risques et développent très peu de stratégies pour y faire face.

Les exploitants sont exposés aux risques juridiques et politiques, aux risques économiques, aux risques liés à la santé et à ceux liés à l'environnement. En effet, la propriété de certains sites dans lesquels ils œuvrent n'est pas totalement tranchée, leurs droits et devoirs ne sont régis que par la bonne foi, etc. Les résultats de cette étude montrent que les exploitants miniers gagnent des revenus irréguliers et incertains, ce qui les constraint à s'endetter pour continuer l'exploitation et nourrir leur famille. Les résultats révèlent que les sites miniers sont des lieux par excellence où se propagent des maladies de toutes sortes. Ces maladies sont l'effet du comportement des exploitants (MST et autres), mais elles résultent aussi des mauvaises conditions dans lesquelles ils travaillent.

Pour faire face à ces nombreux risques, les exploitants sont obligés de compter sur eux-mêmes en développant des stratégies de prévention et de gestion. Les différentes stratégies sont formulées en fonction des risques encourus. S'agissant, par exemple, des risques juridiques et politiques, les exploitants adoptent un comportement contingent, se constituent en coopérative, etc. Face aux risques économiques, les exploitants recourent à l'endettement et/ou la décapitalisation, alors qu'ils privilient la cotisation ponctuelle pour répondre aux risques de maladie, etc.

L'existence de toutes ces stratégies témoigne de la volonté des exploitants de faire face à l'adversité. Toutefois, ces stratégies sont souvent définies dans un horizon temporel court et ne s'attaquent aux problèmes que de

façon partielle et spontanée. Cette difficulté des exploitants à développer des stratégies définitives montre que la problématique de la vulnérabilité dépasse l'échelle des exploitants et nécessite donc l'implication des autres acteurs intéressés de près ou de loin à l'exploitation minière, comme par exemple l'autorité de régulation et des structures économiques et sociales (institutions financières, sanitaires, mutuelles de solidarité et de santé). La réglementation, la sécurité des sites miniers incombent à l'État qui devrait se faire aider par les sociétés minières et la société civile. C'est aussi l'État qui est appelé à produire les biens publics (hôpitaux et écoles) qui font cruellement défaut dans les sites miniers et qui permettraient de réduire un tant soit peu les problèmes des exploitants. Il en est de même pour les risques environnementaux, contre lesquels les exploitants ne développent aucune stratégie. Les institutions financières sont appelées à contribution en vue de mobiliser l'épargne des exploitants et leur permettre d'accéder au crédit à de meilleures conditions. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales sont interpellées afin d'aider les exploitants à se regrouper en associations en vue d'accroître leur pouvoir de négociation. Enfin, les sociétés minières sont concernées pour qu'au-delà de l'exploitation minière pure, elles développent des activités sociales, corollaires de leur responsabilité sociale.

Bien que cette étude conduise à des résultats probants, elle souffre de quelques insuffisances. Premièrement, elle n'a porté que sur certains exploitants miniers et sur trois sites, ce qui pourrait limiter la portée et la généralisation des résultats. Deuxièmement, l'approche qualitative adoptée nous a permis d'obtenir une description du concept de vulnérabilité sans toutefois le mesurer. Les études futures pourront donc compléter la présente. Elles pourraient, par exemple, porter sur une analyse quantitative de la vulnérabilité dans les sites miniers et non miniers et vérifier si les exploitants miniers sont plus vulnérables que d'autres. Une étude portant sur le capital social est aussi envisagée, car la solidarité, les règles sociales, comme dimensions du capital social, sont très faibles dans le milieu d'étude, alors qu'elles constituent pourtant les socles de toute structuration des exploitants miniers.

## **Bibliographie**

- Adjei, E. 2007. « Impact of Mining on Livelihoods of Rural Households. A Case Study of Farmers in the Wassa Mining Region ». MPhil Thesis in Development Studies (specializing in Geography), Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

- Amankwah, R. K. & Anim-Sackey, C. 2003. « Strategies for sustainable development of the small-scale gold and diamond mining industry of Ghana ». *Resources Policy* 29 : 131-138.
- Bali Swain, R. & Floro, M. 2007. « Effect of microfinance on vulnerability, poverty and risk in low income households ». *Working Paper* : 31, Department of Economics, Uppsala University, 41 pages.
- Banchirigah, M. S. 2008. « Challenges with eradicating illegal mining in Ghana: A perspective from the grassroots ». *Resources Policy* 33 : 29-38.
- Banque mondiale. 2001. *Combattre la pauvreté : rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001*. Paris : éditions Eska.
- Carter, M. 1997. « Environment, technology and the social articulation of risks in West Africa Agriculture ». *Economic Development and Cultural Change* 45 (3) : 557-590.
- Christiansen, L. J. & Subbarao, K. 2004. « Toward an understanding of household vulnerability in rural Kenya ». *World Bank Policy Research Working Paper* 3326. Mimeo.
- Corno, L. & de Walque, D. 2012. « Mines, migration and HIV/AIDS in Southern Africa ». *Journal of African Economies* 21 (3) : 465-498.
- Gaye, D. 2008. *Pauvreté rurale et insécurité alimentaire au Sud-Kivu. Situation de milieux précarisés à l'Est de la République démocratique du Congo*. Louvain-la-Neuve : Louvain Développement, 96 pages.
- Geenen, S. 2011. « Relations and regulations in local gold trade networks in South Kivu, Democratic Republic of Congo ». *Journal of Eastern African Studies* 5 (3) : 427-446.
- Geenen, S. & Claessens, C. 2012. « L'autre côté de la colline. Le contrôle contesté de Mukungwe au Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-182.
- Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « “Qui cherche, trouve.” Opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l'or à Kamituga ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 183-213.
- Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, F. « Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-183.
- Giannelloni, J. & Vernette, E. 2001. *Études de marché*. Paris : Vuibert.
- Gondard-Delcroix, C. & Rousseau, S. 2004. « Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques : une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar ». *Développement durable et territoires* (3), <http://developpementdurable.revues.org/1143>, mis en ligne le 20 février 2004, consulté le 02/03/2012.
- Grätz, T. 2009. « Moralities, risk and rules in West African artisanal gold mining communities: A case study of Northern Benin ». *Resources Policy* 34 (1-2) : 12-17.

- Heemskerk, M. 2005. « Collecting data in artisanal and small-scale mining communities: Measuring progress towards more sustainable livelihoods ». *Natural Resources Forum* 29 : 82-87.
- Hilson, G. 2011. « Artisanal mining, smallholder farming and livelihood diversification in rural subsaharan Africa: an introduction ». *Journal of International Development* 23 : 1031-1041.
- Hilson, G. & Banchirigah, S. M. 2009. « Are alternative livelihood projects alleviating poverty in mining communities? Experience from Ghana ». *Journal of Development Studies* 45 (2) : 172-196.
- Hilson, G. & Potter, C. (2003). « Why is illegal gold mining activity ubiquitous throughout rural Ghana? » *African Development Review* 15(2) : 237-270.
- Hinton, J. J., Veiga, M. M. & Veiga, A. T. C. 2003. « Clean artisanal gold mining: a utopian approach? ». *Journal of Cleaner Production* 11 (2) : 100-115.
- Holzmann, R. & Jørgensen, S. 2000. « Social risk management, a new conceptual framework for social protection and beyond ». *Social Protection Discussion Paper Series* 6. Washington : World Bank.
- Hoogeveen, J., Tesliuc, E., Vakis, R. & Dercon, S. et al. 2006. *A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups*. World Bank. Mimeo.  
<http://www.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf> (consulté le 06/02/2012).
- Ingram, V., Chupezi, T., Schure, J., Nkamgnia, E. & Tadjuidje, M. H. 2011. « Where artisanal mines and forest meet: socio-economic and environmental impacts in the Congo Basin ». *Natural Resources Forum* 35 : 304-320.
- International Alert & LEAD (Laboratoire d'Économie appliquée au Développement). 2009. *La femme comme objet d'exploitation socio-économique dans la dynamique des guerres au Sud-Kivu*. Bukavu : Université catholique de Bukavu (UCB).
- International Labor Organisation (ILO). 1999. Report of the Director-General: Decent Work. 87th Session.
- Kambani, S. M. 2003. « Small-scale mining and cleaner production issues in Zambia ». *Journal of Cleaner Production* 11 : 141-146.
- Kitula, A. G. N. 2006. « The environmental and socio-economic impacts of mining on local livelihoods in Tanzania: A case study of Geita District ». *Journal of Cleaner Production* 14 : 405-414.
- MONUSCO (Mission des Nations unies pour la Stabilisation du Congo). 2010. « Étude sur l'impact de l'exploitation artisanale des ressources naturelles sur le développement, l'autonomisation et l'avancement de la femme et de la fille en République démocratique du Congo (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema-Oriental, Kasaï-Occidental, Kasaï-Oriental et Katanga) ».  
<http://monusco.unmissions.org/Portals/MONUC-French/Activites/Gender/Rapport%20synth%C3%A8se%202025%20novembre%202010,%20Revis%C3%A9%20Color%C3%A9.pdf> (consulté le 10 septembre 2012).

- Maponga, O. & Ngorima, C. F. 2003. « Overcoming environmental problems in the gold panning sector through legislation and education: the Zimbabwean experience ». *Journal of Cleaner Production* 11 : 147-157.
- Ndungu Mukasa, A. & Kilosho Buraye, J. 2009. « La filière stannifère artisanale au Sud-Kivu : cas du coltan et de la cassitérite ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 215-244.
- République démocratique du Congo, Ministère du Plan. 2010. Document de stratégie et de croissance pour la réduction de la pauvreté (DSCR).
- Sen, A. K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford : Oxford University Press.
- Singer, P. W. 2002. « AIDS and international security. Brooking Institution Foreign Policy Studies Program ». *Survival* 44 (1) : 145-158.
- Spiegel, S. 2009. « Socio-economic dimensions of mercury pollution abatement: Engaging artisanal mining communities in Sub-Saharan Africa ». *Ecological Economics* 68 : 3072-3083.
- United Nations. 1996. *Recent Developments in Small-Scale Mining*. New York : United Nations, Economic and Social Council.
- World Bank. 2011. *World Development Indicators. (WDI)*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>



## **TRAÇABILITÉ DES PRODUITS MINIERS DANS LES ZONES DE CONFLIT AU SUD-KIVU**

*Janvier Kilosho Buraye, Gabriel Kamundala Byemba et Adamon Ndungu Mukasa*

### **Introduction**

La République démocratique du Congo fait partie du cercle fermé des pays dont le sous-sol est abondamment doté en ressources naturelles. Les ressources minières de la RDC feraient certainement des envieux : à l'échelle mondiale, de nombreux minéraux et pierres précieuses sont représentés, avec des réserves considérables de cobalt (environ 36 %), de cuivre (environ 6 %), et, dans une moindre mesure, de coltan (environ 25 % du tantale), de cassiterite (environ 7 %), etc. (KfW & BGR 2007 : 26).

Toutefois, cette richesse ne rime pas avec le développement socio-économique du pays. Au scandale géologique s'est associé un scandale social avec une pauvreté endémique, un chômage structurel et une expansion incontrôlée du secteur informel. Au Sud-Kivu, l'économie dépend de l'exploitation minière. La suspension de l'exploitation minière par le président Joseph Kabilé en septembre 2010 est un exemple démontrant la dépendance de l'économie de la province aux activités minières (Geenen 2011). Cette exploitation est essentiellement réalisée de façon artisanale et le revenu découlant de l'exploitation et de la commercialisation reste inéquitablement distribué entre acteurs intervenant dans la chaîne de valeur de la plupart des produits miniers, comme le montrent plusieurs études (Ndungu & Kilosho 2009 : 237-241 ; Garrett 2008 : 42).

De plus, plusieurs sites d'exploitation se trouvent dans les zones de conflits, comme le montrent divers rapports internationaux (Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme 2010). D'une part, les conflits ont été motivés par l'accès aux ressources minières, et, d'autre part, par des raisons de positionnement politique. Ces conflits meurtriers ont causé plusieurs abus

et atteintes aux droits humains (viols, tueries, massacres, etc.). C'est ainsi que, depuis 1996, et jusqu'à présent, l'exploitation et la commercialisation des minerais de l'Est de la RDC ont fortement préoccupé la communauté nationale, régionale, ainsi que toute la communauté internationale. C'est dans ce contexte que s'est inscrit le pacte de Nairobi (décembre 2006)<sup>1</sup> des États membres de la CIRGL (Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs), complété par la déclaration de Lusaka lors d'un sommet spécial sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs africains (CIRGL 2010).

Des embargos et sanctions proposés sur base des rapports de l'ONU à la diligence raisonnable exigée par les entreprises occidentales, toute une série de propositions ont été faites pour mettre fin à ce phénomène de « minerais de conflit » (Geenen & Custers 2010). La plus récente proposition qui est devenue une loi est le « Dodd-Frank Act ». Ce dernier a été suivi d'autres initiatives similaires au niveau de l'Union européenne. À ce titre, le défi des opérateurs miniers nationaux et des acheteurs internationaux est de prouver l'origine des minerais qu'ils commercialisent à travers un certificat d'origine établi par les services de tutelle. Un tel certificat ne peut être établi que s'il existe, en amont, un mécanisme de traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Actuellement, quelques initiatives, qui en sont du reste à la phase embryonnaire, visent la traçabilité et/ou la certification des minerais de l'Est de la RDC. Par « traçabilité », nous entendons un « processus de suivi des étapes de la filière d'élaboration des produits miniers marchands depuis le chantier d'extraction jusqu'à la commercialisation en passant par les opérations de traitement » (Ministère des Mines & ministère des Finances 2009: 6). La certification (BGR 2012), quant à elle, est un système, venant de la volonté des consommateurs responsables, qui permet de s'assurer que les produits qu'ils utilisent et les procédures employées dans leur chaîne de production rencontrent un certain standard : absence de travail des enfants, non-détérioration de l'environnement, contribution au développement soutenable, etc., dans la communauté locale où les produits sont extraits. D'autres règles ou exigences internationales renforcent également cette tendance.

Il s'agit, par exemple, de règles comme celles de l'OCDE, qui s'efforce de constituer un code de bonnes pratiques (« Guide OCDE sur le devoir de diligence raisonnable »), de la loi américaine « Dodd-Frank », de l'initiative régionale de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), de l'initiative allemande CTC (Certified Trading Chain), de BGR (Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles), de

---

<sup>1</sup> Ce pacte est entré en vigueur en juin 2008.

l'initiative iTSCI (Initiative pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain), de l'ITRI (Industrial Technology Research Institute) et de la technique Met Trak du TACT (Transafrica Asset Control Technologies).

L'idée centrale derrière ces initiatives est qu'il est possible d'identifier les sites de provenance des minerais et de s'assurer qu'ils n'alimentent pas les conflits et les guerres, afin qu'ils soient acceptables au niveau du marché international.

Ainsi, l'objectif de cette étude est d'identifier les défis auxquels font face les systèmes de traçabilité en cours actuellement, leur faisabilité ainsi que leurs implications dans le secteur minier du Sud-Kivu. Notre choix des produits stannifères (cassitérite et coltan) se justifie par le fait que ces produits ont l'avantage d'être tracés, leur transport se faisant en quantités considérables, contrairement à l'or qui peut se dissimuler facilement et échapper ainsi au mécanisme de certification.

Dans un premier temps, l'analyse porte brièvement sur les principales initiatives (suivant leur ordre chronologique) qui ont conduit à la considération du mécanisme de certification comme solution aux problèmes liés aux minerais de conflit dans l'Est de la RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier. Dans un deuxième temps, il s'agit d'une discussion des conditions nécessaires à son opérationnalisation. L'objectif est d'envisager – dans un troisième temps – les conditions dans lesquelles le système de certification est envisageable, souhaitable et crédible.

## **1. Initiatives internationales et régionales**

Dans cette section, nous discutons successivement des initiatives de l'ONU, de l'OCDE et de la CIRGL<sup>2</sup>. Il faut toutefois dire que plusieurs de ces initiatives se chevauchent et que, souvent, plusieurs acteurs sont impliqués dans plusieurs initiatives ou soutiennent une même initiative.

### ***Les rapports du Groupe d'experts des Nations unies***

Tout part de deux premiers rapports du Groupe d'experts des Nations unies (2001 et 2002). Ayant observé ce qui se passait à l'Est de la RDC, le Groupe avait préconisé que le Conseil de sécurité décrète un embargo sur les exportations des ressources minières pillées en RDC, en provenance de l'Est (Sud-Kivu, Nord-Kivu et Ituri) et à destination du Burundi, de l'Ouganda

<sup>2</sup> CIRGL : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs. Les pays membres de la CIRGL sont : Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Kenya, Rwanda, Soudan, Ouganda, Tanzanie et Zambie.

et du Rwanda. Du coup, des critiques ont surgi étant donné le contexte de l'époque. Ces critiques allaient, notamment, dans le sens de la question du contrôle et de l'efficacité lors de la mise en œuvre d'une décision portant sur l'embargo et les sanctions. C'est le cas, par exemple, du manque à gagner que certaines populations enregistreraient suite à une telle mesure (Marysse & André 2001 : 307-332).

Ainsi, à travers le rapport final de 2002 (Nations unies, Conseil de sécurité 2002), le Conseil de sécurité a reconnu que, pour améliorer la situation sécuritaire et socio-économique, l'embargo « ne serait pas le moyen approprié ». Selon ce rapport, il faut des mesures ciblées touchant les individus et les sociétés impliqués dans le pillage des minerais et le trafic, en considérant les dimensions internationales et multinationales de ces activités illégales. Et il y a nécessité de collecter un maximum de données sur l'évacuation et les transits de minerais.

Par la suite, en 2003, à travers la résolution 1493 (Conseil de sécurité 2003), le Conseil de sécurité introduisit l'embargo sur le trafic d'armes non destinées aux forces gouvernementales, et une interdiction de voyager pour ceux qui violeraient cet embargo. Cette mesure a été révisée en 2006 par le Conseil de sécurité, qui a alors déclaré que toute exploration, toute exploitation et tout commerce illicites des ressources naturelles de la République démocratique du Congo seraient passibles de sanctions. Cette décision avait pour objectif d'aider le nouveau Gouvernement à stabiliser et à promouvoir l'exploitation et le commerce légaux des ressources naturelles.

En 2007, le Groupe d'experts a estimé qu'il fallait lever les sanctions, car même si un acteur était sanctionné et éliminé de l'exploitation minière, d'autres prenaient sa place. Dans l'affaire, les perdants étaient finalement les exploitants artisanaux et les petits négociants. Cette idée a été corroborée par la position du Secrétaire général de l'ONU, qui ne voulait pas que les sanctions existantes contre certains acteurs miniers puissent fragiliser le fonctionnement normal du Gouvernement nouvellement mis en place (Conseil de sécurité 2007 : 20).

De plus, il est à noter qu'en 2008, les Nations unies ont recommandé au Gouvernement congolais de mettre sur pied un programme de réformes pour l'amélioration de la gouvernance dans le secteur minier. Malgré de multiples critiques quant aux sanctions à infliger aux illégalistes dans le secteur de l'exploitation minière de la République démocratique du Congo, les Nations unies ont estimé que des sanctions ciblées avaient toujours leur place en tant qu'actions punitives (Conseil de sécurité 2008).

## **L'OCDE et le devoir de diligence raisonnable**

Après les consultations de Paris (décembre 2009 et avril 2010) et une consultation jointe CIRGL-OCDE à Nairobi en septembre 2010, l'OCDE a mis sur pied une procédure de diligence raisonnable pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (OCDE 2011). Selon ce « Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence raisonnable », dans un processus continu, proactif et réactif, les entreprises qui y participent devront s'assurer qu'elles respectent les droits humains, qu'elles ne contribuent pas aux conflits et qu'elles observent le droit international en se conformant aux législations nationales et aux sanctions des Nations unies.

Il s'agit alors pour les entreprises de suivre les étapes préconisées par le Guide de l'OCDE pour identifier et gérer les risques effectifs ou potentiels, afin de prévenir et d'atténuer les impacts négatifs liés à leurs activités ou à leur choix d'approvisionnement en minerais (OCDE 2011).

Selon ce même Guide, la procédure permettant d'identifier et d'atténuer les risques peut être exercée par toutes les entreprises situées à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement.

Compte tenu des difficultés d'ordre pratique qui dépendent des circonstances propres à l'entreprise, des facteurs tels que la taille de l'entreprise, la localisation de ses activités, la situation prévalant dans le pays où l'entreprise est établie, le secteur et la nature des produits ou des services concernés, le Guide de l'OCDE préconise une flexibilité. Ainsi, il suggère des possibilités pour surmonter d'éventuelles difficultés, telles que la coopération entre les entreprises opérant dans le même secteur en vue de renforcer la capacité de s'acquitter du devoir de diligence, le partage des coûts dans le même secteur pour des tâches spécifiques, la participation à des initiatives concernant la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la coordination entre entreprises d'un même secteur s'approvisionnant auprès des mêmes fournisseurs, la création de partenariats avec les organisations internationales et les organismes de la société civile, etc.

## ***La Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et le projet de certification des produits miniers***

Le mécanisme régional de la CIRGL s'inscrit dans le cadre du cinquième protocole du pacte adopté par les chefs d'État et de gouvernement des États membres à Nairobi en décembre 2006. Ce pacte est entré en vigueur en juin 2008 et est constitué du Sommet des chefs d'État, du Comité interministériel régional, du Mécanisme régional de coordination et de coopération, et du

Secrétariat exécutif. Ce projet à dimension régionale tente d'établir un suivi de certification des minerais dans les pays producteurs en amont, et, en aval, dans les pays de traitement ou de transit, ainsi que vers les pays importateurs.

Parmi ses dix-neuf déclarations, nous retiendrons principalement les deuxième et douzième déclarations : approbation des six outils développés pour lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (mécanisme de certification régional, harmonisation des législations nationales, base de données sur les flux minéraux, formalisation du secteur minier artisanal, promotion de l'Initiative de Transparence pour l'Industrie extractive (ITIE) et mécanisme d'alerte rapide) et acceptation du devoir de diligence de l'OCDE pour la chaîne d'approvisionnement responsable de minerais en provenance des zones de conflit et à haut risque. Dans cet article, on se limitera à une discussion critique du mécanisme de certification régional, qui est l'un des six outils évoqués *supra* relatifs à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles.

## **2. La mise en pratique de la certification au Sud-Kivu**

Dans cette section, nous démontrons comment le Gouvernement congolais, parfois avec l'appui des acteurs externes, a essayé de convertir certaines des exigences mentionnées ci-dessus en mécanismes concrets. Premièrement, nous présentons les procédures prévues dans le manuel de traçabilité adopté par le Gouvernement congolais. Deuxièmement, nous traitons de la qualification des sites comme base de la certification.

### ***Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation***

Depuis décembre 2009, le ministère des Mines et le ministère des Finances de la République démocratique du Congo ont élaboré un « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation », applicable à tous les intervenants de la chaîne : les exploitants miniers artisanaux, les négociants, les comptoirs d'achat agréés, les entités de traitement ou de transformation, les titulaires de droits miniers, les usagers de la douane, les laboratoires d'analyse agréés et les services et organismes compétents de l'État. Ce manuel est un document de référence en matière de traçabilité en RDC, bien que ces procédures ne soient pas encore mises en pratique.

Toutefois, dans le circuit que doivent suivre les minerais, ce document reconnaît l'intervention de services étatiques tels que : l'administration des

mines, le SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining), le CEEC (Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses), l'OCC (Office congolais de Contrôle), la Douane, la DGRAD (Direction générale des Recettes administratives, domaniales et de participation), les services de l'administration du commerce extérieur, la CTCPM (Cellule technique de Coordination et de Planification minière) et le CGEA (Commissariat général à l'Énergie atomique).

Les activités de tous ces services consistent, selon les particularités de chacun, à procéder et/ou assister aux opérations de traçabilité de flux des matières, au prélèvement d'échantillons, à l'analyse des caractéristiques des produits et au contrôle de leur absence de radioactivité, au pesage, au scellage et à la certification, ainsi qu'à leur chargement en vue de l'exportation ou de la vente locale, au recouvrement des droits, taxes et redevances dus à l'État congolais.

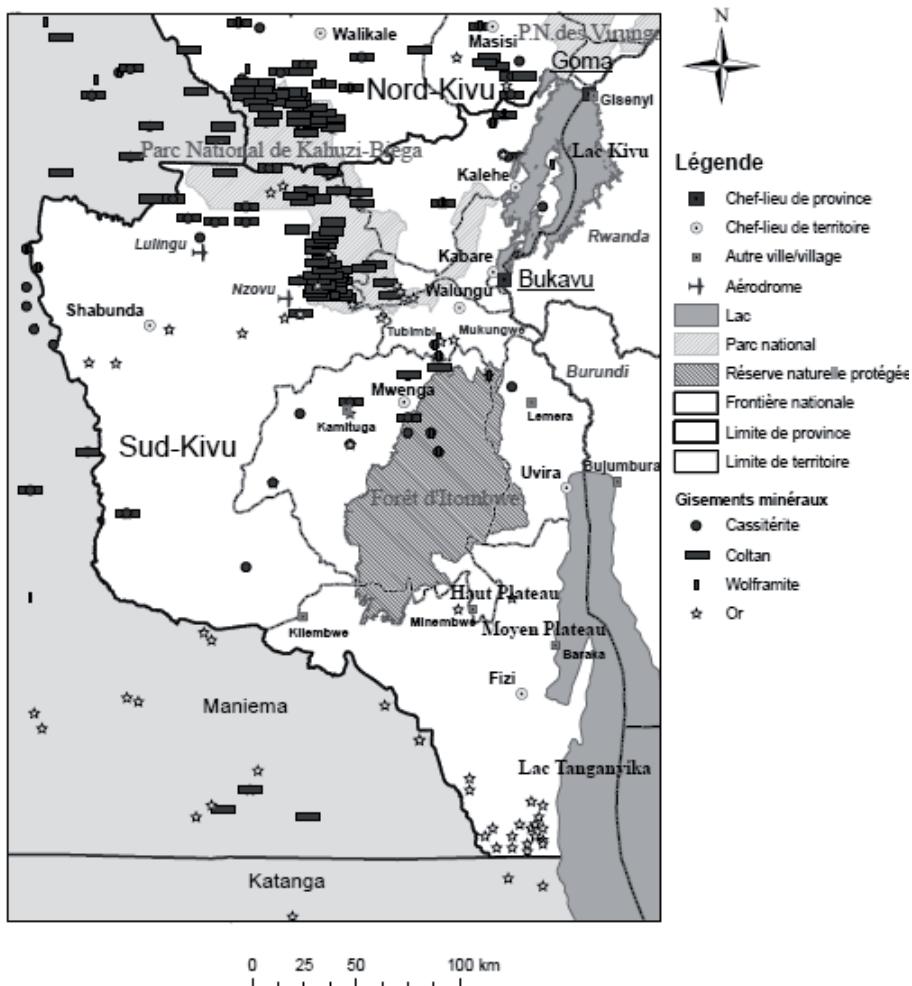
Tous ces services s'inscrivent donc dans une logique de traçabilité dont les étapes, les procédures et les frais sont décrits en détail dans le Manuel<sup>3</sup>. Au niveau de la production (site d'extraction) par exemple, le SAESSCAM et l'administration des mines établissent un « bordereau de constat » avec lequel les minerais seront transportés dans des « centres de négoce ».

Les centres de négoce étant les points de repère pour le commerce des minerais au niveau local, le ministère provincial des Mines du Sud-Kivu a identifié les sites miniers pouvant approvisionner les centres de négoce, comme le montrent, ci-dessous, la carte des principaux gisements minéraux de la province du Sud-Kivu et le tableau 1 représentatif des centres de négoce<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Voir ministère des Mines & ministère des Finances (décembre 2009), « Manuel de procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ».

<sup>4</sup> Pour la localisation de ces centres de négoce, voir la carte en annexe.

### Carte des principaux gisements minéraux du Sud-Kivu



Source : International Peace Information Service (IPIS). <http://www.ipisresearch.be/mapping.php?&lang=en>

**Tableau 1. Approvisionnement des centres de négoce par différents sites**

Centre de négoce	Collectivité de provenance	Village de provenance	Minerais à collecter
Baraka	Nganja	Misisi, Lubichako, Tulonge, Nyange/Ndolo, Ngandjabilima, Kachoka	Or
	Lulenge	Babongolo	Or
	Mutambala	Kenya, Bigaragara, Bichaka, Nyungu	Or, cuivre
Bakisi (dans Shabunda)		Tanganyika	Or
		Kigulube, Nzovu, Luyuyu, Baliga	Or, cassitérite, coltan
Mugogo	Ngweshe (dans Walungu)	Zola-Zola, Chishembe, Chinda, Kilimakwale, Nyampego, Kaji, Nabirangaya, Bulunga, Irambo, Mufa, Nkombe, Lubona, Mukungwe, Nyamurale, Bushushu	Or, cassitérite, wolframite
		Mwenga, Kamituga, Lugushwa	
Mwenga centre	Mwenga	Kamituga, Nzombe, Itabi, Lukatu, Lushane, Bunyumbu, Lugushwa, Mulungu	Or, cassitérite
Shabunda centre	Shabunda	Nzovu, Luyuyu, Tchelamazi, Mulungu centre, Kigulube, Kasanza, Kalole Lusenge, Matili, Kikamba, Mungembe, Mapimo, Route 14 et 18, Buligu, Katchungu, Tchombi	Cassitérite, or, coltan, diamant, wolframite, bauxite
Numbi, Nyamukubi	Buhavu	Nyabibwe, Numbi, Nyawarongo	Cassitérite, manganèse, or

Source : ministère provincial des Mines & Énergie du Sud-Kivu, rapport annuel 2010.

Compte tenu de leur implantation, les centres de négoce, comme le montre le tableau ci-dessus, auront certainement des difficultés à canaliser la majorité des minerais produits dans plusieurs sites, à cause, notamment, de la sécurité et de la protection des opérations pouvant s'y dérouler, de la distance séparant le site d'extraction du centre de négoce et des pratiques traditionnelles de certains acteurs miniers négociant leurs contrats de vente

et d'achat à l'abri de toute curiosité. À l'époque du RCD<sup>5</sup> par exemple, les négociants n'étaient pas libres de négocier le prix de leurs produits, ce qui créait un sentiment de frustration chez les négociants ainsi que chez les vendeurs de produits miniers de l'époque<sup>6</sup>. Ils se sentaient menacés dans leurs pratiques traditionnelles.

Actuellement, deux centres de négoce sont déjà construits au Sud-Kivu : Mugogo et Numbi. Non seulement leur dimension ne reflète pas l'ampleur des activités qui doivent s'y dérouler, mais certains sites pouvant les approvisionner se retrouvent encore aujourd'hui dans des zones de conflit, d'autres dans les concessions de sociétés industrielles. Tel est le cas du centre de Mugogo qui devrait être approvisionné par certains sites se trouvant dans la concession de Twangiza Mining (Kamituga, Lugushwa, etc.), alors que le problème sécuritaire et d'accessibilité se pose pour celui de Numbi.

Eu égard au « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers », des centres de négoce, les minerais sont supposés être transportés vers les dépôts des acheteurs en ville (comptoirs d'achat, principalement), avant d'obtenir tous les certificats et que toutes les taxes à l'exportation soient payées. Les étapes, les services, les documents ainsi que les taxes à payer décrits dans ce Manuel peuvent se résumer comme suit :

<sup>5</sup> Le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) a vu le jour en 1998. Ce mouvement rebelle avait pour objectif principal d'évincer Laurent Désiré Kabila de la RDC (le président en exercice de l'époque). Sa progression vers Kinshasa fut officiellement arrêtée à l'issue des accords de cessez-le feu de Lusaka en juillet 1999, alors qu'il occupait déjà environ un tiers du territoire national. En 2003, les dignitaires de ce mouvement formèrent, avec le Gouvernement central de la RDC et d'autres rébellions de l'époque (Mouvement de Libération du Congo, RCD national, etc.) le gouvernement de transition, à la suite des résolutions du Dialogue intercongolais organisé à Sun-City (Afrique du Sud) du 25 février au 12 avril 2002.

<sup>6</sup> Interview de M. Tshikoma, négociant en coltan, le 22 avril 2010.

**Tableau 2. Résumé des étapes, services et documents prévus par le « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers en RDC »**

Étape	Services	Document à délivrer	Taxes à payer	Payées par
1 Production (extraction au puits)	- Administration des mines - SAESSCAM	Bordereau de constat de production artisanale	Néant	
2 Achat au centre de négoce	- Administration des mines - SAESSCAM	Bon d'achat des substances minérales de production artisanale	Frais en rémunération des services rendus (payés au négociant SAESSCAM)	Exploitant artisanal & Néant
3 Transport	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Attestation de transport des produits miniers d'exploitation artisanale	Taxe EAD, de 1 % de la valeur d'achat (pour la province)	Néociant
4 Transfert	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Certificat de transfert	Taxe EAD, de 1 % de la valeur d'achat (pour la province) Contre-valeur du certificat de transfert (au CEEC)	Comptoir ou négociant
5 Réception	- Administration des mines - CEEC - SAESSCAM	Procès-verbal de constat de réception des produits d'exploitation artisanale	Néant	
6 Prise en charge par les services de douane	- Douane (OFIDA) - Administration des mines - OCC - CEEC - SAESSCAM - CTCPM	Procès-verbal de pointage des produits miniers marchands Bordereau en douane	Néant	

Source : notre compilation à partir du « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ».

## **Qualification des sites**

Si, pour certifier un mineraï, on doit s'assurer du site de provenance de celui-ci ainsi que de son parcours, il est évident que la connaissance des sites est un préalable à la certification. C'est dans cette logique que le ministère des Mines a pris l'initiative de mener les enquêtes de vérification, en collaboration avec d'autres partenaires (la MONUSCO, le BGR) auxquels on a associé un représentant des opérateurs miniers et un représentant du Bureau de la coordination de la société civile ; ceux-ci ont constitué l'équipe de validation des sites. Cette équipe avait pour mission de vérifier si les sites remplissaient les conditions suivantes : absence de militaires et de groupes armés, non-travail des enfants, bref, respect des droits de l'homme.

Les premiers résultats de la mission de validation des sites ont été publiés sous forme d'un arrêté ministériel (arrêté ministériel n° 0189/CAB. MIN/2012 du 23 mars 2012 portant qualification et validation des sites miniers des territoires de Kabare, Mwenga et Walungu) dans lequel on précise les différents sites qualifiés de «verts», et donc pouvant faire l'objet d'une exploitation pour approvisionner des centres de négoce ; les autres sites étant qualifiés soit de «jaunes», soit de «rouges». Les sites qualifiés ainsi ne sont pas autorisés à approvisionner les centres de négoce. Toutefois, ils ont la possibilité d'améliorer leur condition en vue d'être qualifiés de sites «verts». Parmi les vingt-cinq sites ayant fait l'objet d'une mission de validation, seuls huit ont été qualifiés de verts : Nyampego, Kadubo-Karhendezi, Zola-Zola, Kashwa, Cirche, Kashebeye, Nyabibwe et Muhinga. Certains de ces sites devraient déjà approvisionner les centres de négoce. C'est le cas, par exemple, des sites de Nyampego, Kashebeye, Kadubo-Karhendezi et Zola pour le centre de négoce Mugogo, et Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït) pour le centre de négoce Nyamukubi.

Au regard de l'ampleur et des exigences logistiques d'un tel travail (qualification des sites et canalisation des produits vers les centres de négoce), l'on se demande s'il sera possible pour l'administration minière du Sud-Kivu de couvrir toute la province.

### **3. Quel système de certification est envisageable, souhaitable ou crédible au Sud-Kivu ?**

Dans cette section, nous allons jeter un regard critique sur l'applicabilité, la désirabilité et la crédibilité des systèmes de certification au Sud-Kivu.

## **Contraintes sur le terrain des sites de Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït) jusqu'à l'exportation**

Dans ce paragraphe, nous nous intéressons de façon plus particulière au site de Nyabibwe à Kalimbi (T20 et Koweït). Nous présentons principalement les contraintes affectant ce site ainsi que, de façon plus générale, les contraintes touchant toute la province du Sud-Kivu.

Dans le rapport d'identification des sites d'exploitation artisanale susceptibles de faire l'objet d'un commerce propre figure le site de Kalimbi à Nyabibwe. Ayant passé avec succès le premier audit au mois de septembre 2011<sup>7</sup>, Nyabibwe est aujourd'hui reconnu comme site « vert ». C'est ainsi que toutes les expérimentations de traçabilité et de certification y ont été testées. Le plus concret fut le projet d'iTSCi, à travers un système d'étiquetage des colis. Les premiers résultats de cette expérience se sont montrés satisfaisants, étant donné la quantité de production qu'il a fait entrer dans le circuit officiel. Ainsi, la production de minerais provenant du site de Kalimbi a augmenté de 60 % par rapport à ce qui était habituellement déclaré avant ce projet<sup>8</sup>. Ceci laisse voir qu'un mécanisme de certification permet non seulement de rassurer les acheteurs internationaux, mais peut aussi accroître les recettes de l'État en termes de quantités taxées.

Le paysage minier à l'Est du Congo en général et au Sud-Kivu en particulier n'a pas laissé ce mécanisme poursuivre son cours normal en vue de faire l'objet d'une évaluation sérieuse. En effet, la suspension des activités minières à l'Est de la RDC en septembre 2010 a eu comme conséquence, entre autres, l'arrêt des initiatives qui étaient en cours à l'époque et qui dépendaient davantage des activités des exploitations artisanales de creuseurs. C'est le cas notamment de ce projet iTSCi à Nyabibwe. La levée de cette mesure de suspension en mars 2011 n'a pas résolu le problème, étant donné l'entrée en vigueur de la loi Dodd-Frank en avril 2011 qui a, du coup, mis à mal l'ensemble des activités minières du Sud-Kivu en le plongeant dans « l'embargo de fait ». C'est ainsi qu'aujourd'hui, bien que le site de Kalimbi soit qualifié de « vert », il n'y a aucune activité officielle, ni d'exploitation ni de certification.

À notre avis, tout en ayant à l'esprit que les systèmes de certification en sont encore au stade embryonnaire, d'un point de vue pratique, parmi les contraintes auxquelles ces mécanismes peuvent se heurter au Sud-Kivu figurent la non-sensibilisation des intervenants de toute la filière, la défaillance des structures publiques, la fraude, la taxation minière peu appréciée par

<sup>7</sup> Rapport d'audit du site pilote de Nyabibwe, du 6 au 10 septembre 2011.

<sup>8</sup> Interview de M. Makobongo, chef du bureau de la statistique à la Division provinciale des Mines du Sud-Kivu.

les opérateurs, la faiblesse technique, la faiblesse financière et la faiblesse institutionnelle, etc.

### **La non-sensibilisation de certains acteurs miniers par rapport à la question de la certification**

Dans la mesure où la certification est en train d'être mise en œuvre, une sensibilisation des acteurs demeure nécessaire, d'autant plus que certains groupes d'acteurs (par exemple les creuseurs, qui n'appartiennent pas encore à une quelconque coopérative) ne sont pas encore bien organisés pour faciliter la circulation et l'accès à l'information. Ils risquent alors d'interpréter les mécanismes de certification autrement, orientés par la présence de plusieurs services étatiques et sécuritaires lors des opérations d'achat et de vente. Les acteurs concernés pourraient ainsi développer des stratégies pour contourner ces mécanismes, surtout le passage par les centres de négoce, d'autant plus que ces centres seront protégés par la MONUSCO et la police formée à cette fin. Dans un pays post-conflit, la présence de militaires (MONUSCO et FARDC) suscite la méfiance : tout militaire mal intentionné ne pourra qu'être tenté lorsque les colis seront convoyés. De plus, il règne encore une certaine confusion : « Jusqu'à présent, nous ne comprenons pas comment ça va fonctionner exactement ; tantôt on nous informe que c'est nous qui allons alimenter les centres de négoce en apportant des produits achetés auprès des creuseurs, tantôt on nous dit que nous allons rester dans des centres de négoce pour y attendre les produits<sup>9</sup>. »

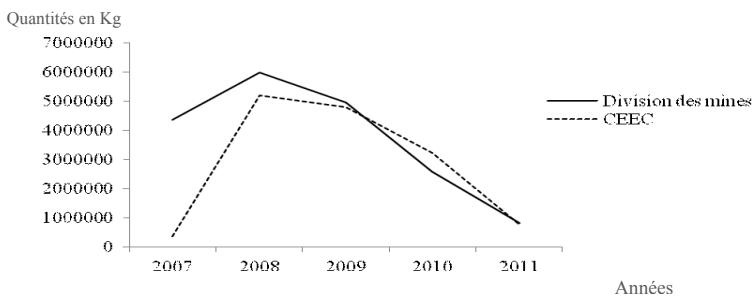
### **La défaillance des structures publiques**

La pléthore d'agences gouvernementales pose évidemment le problème de la coordination dans les activités à mener : des statistiques officielles différentes selon le service qui les réalise, des taxes perçues en marge de la réglementation minière sont, entre autres, des problèmes fréquemment rencontrés. En 2011, par exemple, les exportations de cassitérite et coltan ont été évaluées en quantité à 767 283 kg (soit 767,3 tonnes) pour la cassitérite et 20 803 kg (soit 20,8 tonnes) pour le coltan (CEEC Sud-Kivu 2011), tandis que pour la Division des Mines, elles ont été évaluées, respectivement, à 817 453 kg (soit 817,5 tonnes) pour la cassitérite et 20 803 kg (soit 20,8 tonnes) pour le coltan (Division des Mines du Sud-Kivu 2011). Les courbes suivantes comparent l'évolution des exportations de cassitérite et

<sup>9</sup> Interview de M. Basimine, président des négociants de produits miniers du Sud-Kivu, Bukavu, le 24 avril 2010.

de coltan selon la Division des Mines et géologie du Sud-Kivu et selon le CEEC :

**Figure 1. Évolution des exportations de cassitérite au Sud-Kivu par la DivMin et le CEEC en kg (de 2007 à 2011)**

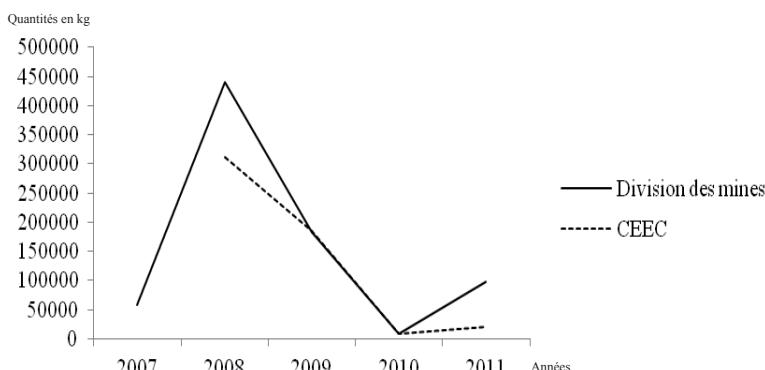


Source : notre réalisation à partir des données de la DivMin et du CEEC (rapports annuels 2007 à 2011).

Il n'y a qu'en 2009 et 2011 que les quantités déclarées de ces deux produits miniers se rapprochent. On remarquera que depuis 2009, la question de la traçabilité se pose. Avec les mécanismes (rentrant dans le cadre de la CIRGL) qui sont en train d'être mis en pratique, il est clair que les services publics harmonisent progressivement leurs déclarations d'exportations.

Le même genre de tendance se présente pour le coltan :

**Figure 2. Évolution des exportations de coltan au Sud-Kivu par la DivMin et le CEEC en kg (de 2007 à 2011)<sup>10</sup>**



Source : notre réalisation à partir des données de la DivMin et du CEEC (rapports annuels 2007 à 2011).

<sup>10</sup> Pour le CEEC, les exportations de coltan ne sont pas disponibles pour l'année 2007.

Au-delà du problème de l'enregistrement des données par les différents services publics, la qualification de leur personnel laisse à désirer : la plupart n'ont aucune formation adéquate compatible avec les postes qu'ils occupent, certains ont déjà atteint l'âge de la retraite, d'autres ne disposent pas d'assez de matériels appropriés pour effectuer le contrôle des minerais et manquent cruellement de moyens de transport. En outre, l'irrégularité et la modicité des salaires les poussent à verser facilement dans des pratiques en marge de la loi (perception de pots-de-vin, dissimulation de minerais en connivence avec les opérateurs miniers, etc.). La tentation est donc forte pour ces agents de fermer les yeux devant la fraude minière. Leur zèle à s'intéresser presque exclusivement à la collecte de taxes, sans se soucier de l'encadrement des creuseurs et des négociants, pousse ces derniers à les considérer, non pas comme des collaborateurs, mais plutôt comme de simples *rançonneurs* qu'il faut éviter à tout prix. Le tableau suivant compare le salaire moyen annuel des agents de trois services publics impliqués dans le secteur minier : OCC, DGRAD et Division des Mines.

**Tableau 3. Évolution des salaires mensuels moyens (en dollars) des agents des services publics (de 2007 à 2011)**

Années	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Services publics</b>					
<b>DGRAD</b>	400	470	533	550	641
<b>Division des Mines</b>	40	40	60	70	283
<b>OCC</b>	590	675	770	836	944

Source : rapports annuels de la DGRAD, de la Division des Mines et de l'OCC.

Il est clair que la comparaison de ces trois services montre que les agents de l'OCC sont les mieux payés. Par rapport aux flux de capitaux qui circulent dans le secteur, les exportations de minerais sont des transactions à grand montant. Globalement, ce salaire moyen n'est pas suffisant pour qu'un agent n'accepte pas de pot-de-vin, même s'il reflète une sensible amélioration. Il faudrait non seulement doter ces agents d'outils modernes de travail, mais également octroyer aux agents moyens de l'administration minière un salaire plus élevé pour essayer d'atteindre le même niveau que celui de l'OCC ou de la DGRAD.

### La fraude à l'exportation

L'un des obstacles majeurs à la réussite d'un mécanisme de traçabilité est l'ampleur de la fraude qui gangrène depuis longtemps le secteur minier au

Sud-Kivu. En effet, depuis une décennie, l'administration minière y a de plus en plus perdu le contrôle sur l'ensemble du commerce des activités minières, en dépit de l'augmentation du nombre de services publics impliqués dans ce secteur. Plusieurs réseaux mafieux se sont développés dans la province, avec des ramifications dans des pays voisins du Sud-Kivu. La fraude à l'exportation pourrait s'expliquer, en partie, par les écarts observés dans les données enregistrées par les différents services étatiques (voir paragraphe précédent). Il est raisonnable d'admettre que certains agents préfèrent ne pas enregistrer un colis et le laisser franchir la frontière à condition que son propriétaire leur remette une « petite somme d'argent<sup>11</sup> ». Dans ces conditions, la fraude est facilitée par la défaillance des structures publiques.

De plus, cette situation est renforcée par la diversité des nomenclatures officielles utilisées par les services publics. Une aubaine pour les opérateurs miniers qui exportent alors à leur guise « plusieurs produits marchands de faible valeur ajoutée, ce qui ne facilite pas l'élaboration de statistiques fiables, favorise des fraudes massives et rend complexe le contrôle des exportations et de leur valeur réelle<sup>12</sup> ». En outre, aucun système ne peut être efficace à 100 %. L'expérience du processus de Kimberley, par exemple, a montré que seuls 60 % des exportations de diamant congolais passent par le système (Banque mondiale 2008).

### **Une taxation minière pénalisante et non compétitive**

Le nouveau Code minier congolais de 2002 a été salué par beaucoup d'analystes internes et externes (Campbell 2004) comme étant assez novateur et favorisant les investissements. Mais il est systématiquement violé par les agents chargés de sa mise en application, particulièrement dans les zones minières qui taxent généralement au-delà de ce qui est légalement recommandé.

Par ailleurs, ce régime de taxation n'est pas de nature à favoriser la mise en place d'un système de traçabilité et de transparence dans le secteur minier. Ainsi, les opérateurs économiques se plaignent régulièrement d'un niveau élevé de taxes comparé aux pays voisins, comme le Rwanda. Les différences sont parfois tellement énormes qu'il est très difficile d'imaginer une éradication à court terme de la fraude minière sans une harmonisation

<sup>11</sup> C'est souvent à l'agent d'estimer combien il lui faut pour laisser passer le produit à exporter compte tenu de ses relations avec le propriétaire du colis.

<sup>12</sup> Sénat de la RDC, rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le secteur minier, <http://www.congoforum.be/updocs/Rapport-Mines-SénatRDC.pdf>, p. 71.

des législations minières des pays limitrophes, notamment dans le cadre de la CEPGL (Communauté économique des Pays des Grands Lacs)<sup>13</sup>.

Un opérateur minier du Nord-Kivu illustre bien cette situation : « Pour l'instant, pour exporter un conteneur de 25 tonnes de cassitérite légalement en provenance de la RDC, je dois verser 6500 USD de taxes. Si j'exporte du Rwanda, ça me coûte 200 USD, d'Ouganda, 40 USD. Et donc, si j'arrive à faire passer mon produit au Rwanda ou en Ouganda en premier et à l'exporter officiellement de ces pays-là, j'économise une grosse somme d'argent. Éviter les taxes de la RDC me coûte 2000 USD par conteneur, soit une économie de 4500 USD. La RDC est le seul pays de la région qui pratique encore la taxe d'exportation. Elle a été abolie partout ailleurs » (International Alert 2009 : 54).

En outre, des forces armées (FARDC, FDLR, Maï-Maï...) sont régulièrement accusées de se livrer à l'exploitation et au commerce de minerais, à des tracasseries répétées et à des taxations illégales dans les centres d'exploitation minière (Libération Afrique 2008). Malgré les efforts entrepris pour la mise en place d'un cadre législatif adéquat, la taxation légale continue de cohabiter avec des taxes illégales tout au long de la chaîne minière, depuis la mine jusqu'aux frontières nationales.

### **Contraintes technique et financière**

Au-delà des obstacles qui viennent d'être évoqués, d'autres contraintes, liées à la faisabilité technique, financière et institutionnelle, sont de nature à restreindre l'impact d'un mécanisme de certification dans le secteur stannifère du Sud-Kivu.

Du point de vue technique, la certification des minerais part d'abord de l'identification des sites de production. Toutefois, peut-on être assuré que, grâce aux caractéristiques minéralogiques que présentent les produits stannifères (coltan, cassitérite), il soit possible non seulement d'identifier avec précision leur mine d'origine, mais également de les différencier d'autres mines ? Contrairement au diamant, le coltan ou la cassitérite doivent être fondus, mixés et mélangés en vue de leur transformation en produits finis (téléphones, condensateurs...), ce qui rend tout espoir d'identification de l'origine pratiquement impossible.

Par ailleurs, le problème devient encore plus complexe dans la mesure où les minerais de cassitérite de toute la province du Kivu peuvent présenter les mêmes caractéristiques minéralogiques que ceux du Rwanda. Comment, dans ces conditions, savoir que tel minéral est issu d'une mine contrôlée par des groupes armés ou pas ? Pour le coltan, le groupe de travail allemand du

---

<sup>13</sup> L'harmonisation des régimes fiscaux est l'un des outils de la CIRGL.

BGR a comparé l'âge isotopique et les oligoéléments avec les caractéristiques minéralogiques et a ainsi identifié des signatures spécifiques de provinces minières de coltan sur l'ensemble du continent africain. Cependant, la recherche scientifique au Sud-Kivu en est encore au stade embryonnaire et risque de prendre du temps, à cause, entre autres, de la dispersion des zones minières, de l'inaccessibilité de certains sites d'exploitation faute d'infrastructures routières adéquates, et de l'insécurité.

En ce qui concerne la contrainte financière, mettre en place un système de certification dans le secteur minier nécessite indéniablement des ressources non négligeables. Quels seront les coûts de ces mécanismes de traçabilité et de certification, qui les prendra en charge et sous quelles conditionnalités<sup>14</sup> ? La RDC est un pays-continent, avec des sites miniers éparpillés dans presque toutes les provinces du pays. Analyser en laboratoire les échantillons représentatifs de tous les sites de production demande une expertise poussée et du personnel compétent, et donc mieux rémunéré. Par exemple, un laboratoire commercial de Lubumbashi a estimé que, globalement, un échantillon de 45 tonnes de minerais analysés pourrait coûter 400 USD (Banque mondiale 2008 : 41). Or la RDC compte des milliers de sites d'exploitation minière, dont le coût global en termes d'analyses serait certainement substantiel.

Les avantages de la mise en place de mécanismes de traçabilité résideraient entre autres dans la connaissance de toutes les chaînes de production et de commercialisation des produits miniers, ce qui se traduirait par une augmentation des recettes fiscales sur des exportations qui jusque-là passaient par des frontières non officielles. Par ailleurs, on peut envisager une prime de certification qui sera incluse dans les prix de vente des produits miniers ; ce qui stimulerait les efforts de traçabilité et de certification des pays producteurs.

Toutefois, cette disposition paraît difficile à appliquer dans le cas des industriels de coltan et de cassitérite, en raison des contraintes techniques qui pèsent sur la connaissance précise de l'origine des produits stannifères.

<sup>14</sup> Dans un entretien que nous avons réalisé, Josué Mukulumanya, président de la Générale des Coopératives minières du Sud-Kivu (GECOMSKI), juste après l'atelier organisé par le CENADEP et le groupe Met Trak, a pris position sur cette question : « Nous, creuseurs, nous nous demandons si le Gouvernement va choisir un système de certification qui sera obligatoire pour tout le pays, et, d'autre part, qui va supporter le coût du système ? Est-ce le Gouvernement, est-ce l'acheteur international, est-ce le creuseur ? »

## ***Les conditions pour la réussite d'un système de traçabilité dans le contexte du Sud-Kivu***

Au regard des développements précédents, il convient de s'interroger sur des mécanismes susceptibles d'assurer une meilleure certification dans le secteur minier à l'Est de la RDC. Il ne s'agit pas d'inventer des formules qui, d'un coup de baguette magique, rendraient ce secteur plus propre. Il s'agit tout simplement de s'inspirer des propositions existantes et de la réalité sur le terrain pour énoncer des recommandations à même d'atteindre les objectifs escomptés pour le secteur minier : participation à l'éradication de la pauvreté, amélioration des recettes fiscales, développement socio-économique du pays en général et des zones minières en particulier. Toutefois, atteindre ces objectifs nécessite la réunion obligatoire de certains préalables.

### **Sécurisation des zones minières**

De nombreux sites miniers sont régulièrement attaqués par des groupes armés incontrôlés, ce qui non seulement menace sérieusement les activités artisanales, mais est également susceptible de dissuader les firmes étrangères désireuses de procéder à l'exploration et à l'exploitation minières industrielles. La localisation de ces sites explique cet état de fait. La plupart de ces zones se trouvent dans la partie forestière, ce qui permet sans doute aux groupes armés rebelles d'y opérer aisément.

L'appât du gain pousse des groupes armés (les FDLR, les Maï-Maï et plus récemment le M23) ainsi que certaines brigades de l'armée nationale à pénétrer dans des zones minières pour exploiter eux-mêmes les minerais ou rançonner les creuseurs. Ainsi, selon un rapport de Global Witness (2009), les FDLR règnent en maîtres dans de grandes zones du Sud-Kivu et se livrent régulièrement à des activités commerciales au grand jour, parfois grâce à des intermédiaires congolais. Ils sont désormais solidement ancrés dans certaines zones des territoires de Shabunda, de Mwenga, de Walungu, d'Uvira et de Fizi – qui recèlent tous des mines d'or ou de cassitérite – et tendent à s'établir dans des régions riches en minerais. Les FARDC sont aussi impliquées dans le commerce et l'exploitation illégale des ressources minières. Certains commandants de la 10<sup>e</sup> région militaire disposerait même de leur propre puits (Global Witness 2009).

La sécurisation des zones minières ainsi que l'arrêt de l'exploitation minière par les militaires sont par conséquent des préalables indispensables pour le suivi des minerais depuis leur origine jusqu'à leur exportation. Pour ce faire, il faudrait surveiller de près la conduite des brigades militaires déployées dans des zones riches en minerais ; radier et discipliner avec toute

la rigueur de la loi tous les militaires, quel que soit leur grade, impliqués de près ou de loin dans des activités minières illicites.

### **Recensement des principaux acteurs du secteur minier**

Le secteur minier du Sud-Kivu regroupe plusieurs intervenants. Certains sont légalement reconnus par le Code minier (les creuseurs, les négociants et les comptoirs), alors que d'autres (les managers, les groupes armés...) travaillent en marge de la loi. Actuellement, personne ne connaît avec précision le nombre d'acteurs de la filière minière et la plupart des études (Bryan & Hofmann 2007 : 61-68 ; Garrett 2008 ; Garrett & Mitchell 2009) se limitent à des estimations qui diffèrent les unes des autres. Il est donc difficile et hasardeux de donner aujourd'hui un chiffre exact des personnes qui travaillent dans le secteur minier au Sud-Kivu. En 2010, il a été estimé que plus de 200 000 personnes travaillaient dans le secteur minier au Nord-Kivu. Ces chiffres ne s'éloignent certainement pas de ceux du Sud-Kivu, étant donné les ressemblances existant entre les deux provinces (Alerte internationale 2010 : 57).

L'une des premières tâches est par conséquent de recenser l'ensemble des exploitants miniers à chaque stade de la filière, d'identifier leur localisation sur l'ensemble de la province, et de s'assurer que tous respectent la législation minière. C'est un travail de grande envergure en raison de l'immensité de la province, de l'insécurité et de la difficulté d'accès de certaines zones minières, et d'une collaboration pas toujours aisée des acteurs miniers ; il nécessite par ailleurs des ressources financières considérables. Mais, au regard des enjeux que représente le secteur minier dans le développement socio-économique de la RDC en général et du Sud-Kivu en particulier, le jeu en vaut la chandelle.

### **Rémunération convenable des agents des services publics**

Étant donné que les salaires des fonctionnaires de l'État sont dérisoires et ne permettent pas, dans la majorité des cas, de joindre les deux bouts malgré des avancées notables<sup>15</sup>, une augmentation de la rémunération salariale reste nécessaire. Certes, cette augmentation de salaire ne pourra pas, à elle seule, éradiquer la corruption et la fraude. Mais c'est l'un des facteurs qui peut permettre d'atténuer cette pratique. Elle pourra stimuler la productivité des fonctionnaires et garantir leur loyauté, condition indispensable pour qu'ils s'approprient toutes les mesures de traçabilité du secteur minier. Il appartient donc au Gouvernement congolais de mettre en place une politique publique

<sup>15</sup> Voir le tableau n° 3 ci-dessus : salaires mensuels moyens des agents des services publics qui opèrent dans le secteur minier du Sud-Kivu.

de rémunération permettant aux agents de mieux vivre avec leur salaire, afin de limiter le réflexe de la recherche de revenus complémentaires à travers la corruption. L'efficacité de toutes les réformes mises en œuvre dans le cadre de la certification pourra alors être envisagée.

### **Soutien technique suffisant aux autorités provinciales**

Corrélativement à une rémunération appropriée, un soutien technique suffisant aux autorités provinciales est indispensable pour la réussite de la traçabilité des produits miniers. Les services publics souffrent, en effet, d'une insuffisance criante de qualifications et d'équipements appropriés pour mener à bien leur tâche. Ainsi, l'aide internationale ne devrait pas uniquement se limiter au problème de certification dans la mesure où l'arsenal juridique congolais est déjà suffisamment fourni. Cependant, ce dernier est pléthorique et la non-applicabilité de la loi minière crée des entraves à l'amélioration des conditions de production. En outre, une attention particulière devrait être portée au développement des capacités des services publics à appliquer ces lois, notamment aux niveaux local et provincial.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents chargés de contrôler le secteur minier et les exportations devraient disposer du pouvoir nécessaire pour exécuter la loi dans toute sa rigueur. Au niveau du Gouvernement central, il convient de renforcer les mesures d'accompagnement et de suivi des mécanismes de traçabilité à travers des campagnes de sensibilisation et de formation des agents concernés, où il pourra être question de démontrer le bien-fondé de tels mécanismes pour le secteur minier et le pays tout entier. À ce titre, l'application du logiciel Met Trak conçu par les Sud-Africains serait nécessaire, à condition que les préalables déjà mentionnés pour un bon système de traçabilité soient remplis. Met Trak presuppose donc un État performant : compte tenu des conditions actuelles de l'exploitation minière au Sud-Kivu, Met Trak apparaît comme un système promettant une grande efficacité, mais à efficience extrêmement limitée.

### **Création des zones d'exploitation artisanale**

Le Code minier congolais de 2002 prévoit la création sur l'ensemble du territoire des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA). Pourtant, rares sont les zones minières du Sud-Kivu qui ont été créées exclusivement pour les artisans miniers<sup>16</sup> (Kamundala 2013), alors que certains gisements sont de

<sup>16</sup> D'après les données du CAMI (Cadastre minier), seulement sept zones d'exploitation artisanale ont été créées au Sud-Kivu par l'arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 5 à Kalehe, la ZEA n° 13 à Shabunda ; l'arrêté ministériel n° 0257/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6254 à Kalehe ;

dimension tout à fait adaptée aux creuseurs artisanaux. Cette situation oblige les exploitants artisanaux à squatter dans des zones qui ne leur appartiennent pas ; ils sont susceptibles d'être chassés à tout moment par les détenteurs des titres miniers<sup>17</sup>.

La création des zones d'exploitation minière artisanale est un élément susceptible de permettre la maîtrise et le contrôle, avec une plus ou moins grande efficacité, du travail des creuseurs et autres acteurs artisanaux, et donc de faciliter le travail de traçabilité et de certification.

### **La création des centres de négoce et de retraitement des minerais**

Étant donné que le processus de certification en est encore au stade embryonnaire, la plupart des minerais des sites miniers (aussi bien les produits stannifères que les autres minerais) du Sud-Kivu disparaissent en fraude entre le lieu de leur extraction et l'arrivée dans les comptoirs, et échappent ainsi au réseau officiel de contrôle. Une des possibilités aptes à réduire sensiblement l'ampleur de cet état de fait serait la création des centres de négoce dans les principaux lieux de commercialisation comme Mugogo (territoire de Walungu), Baraka (territoire de Fizi), Mwenga (Centre), Shabunda Centre, Lulingu (territoire de Shabunda), Nyamukubi (territoire de Kalehe), caractérisés par un fort dynamisme minier.

L'objectif serait de canaliser autant que possible la majorité des produits des sites miniers vers des endroits reconnus officiellement, sécurisés par l'armée nationale et où les différents services publics (CEEC, SAESSCAM, Division des Mines...) pourraient procéder sans difficulté à des vérifications régulières des activités minières et certifier ainsi les produits qui sortent des sites miniers. Toutefois, la réussite de ces centres de négoce est conditionnée par la sensibilisation de tous les acteurs de la filière stannifère sur la nécessité de la mise en place de tels centres, avec le risque qu'ils ne développent des stratégies pour les contourner.

Avant l'exportation, et comme le Code minier l'exige, les comptoirs devraient transformer ces minerais pour augmenter leur valeur ajoutée ainsi

<sup>17</sup> l'arrêté ministériel n° 0258/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6255 à Kalehe ; l'arrêté ministériel n° 0259/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008, qui créa la ZEA n° 6256 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0260/CAB.MINES/01/2008 du 13 mars 2008 qui créa la ZEA n° 6257 à Mwenga ; l'arrêté ministériel n° 0651/CAB.MINES/01/2009 du 24 septembre 2009, qui créa la ZEA n° 14 à Shabunda.

<sup>17</sup> C'est le cas par exemple de la firme canadienne Banro qui dispose des titres d'exploitation de Kamituga, Twangiza et Namoya. Tous ces sites sont actuellement envahis par une pléthore d'acteurs artisanaux (creuseurs, twangeuses, boiseurs, vanneurs, négociants, managers...) qui travaillent donc illégalement dans ces zones minières.

que leur prix sur le marché international. Cela pourrait se faire au sein même des comptoirs, tout comme il est possible d'envisager la création de centres, publics et/ou privés, de retraitement contrôlés rigoureusement par les services publics et où les comptoirs pourraient apporter leurs produits (coltan, cassitérite, wolframite...) pour subir une transformation avant l'exportation. Cela pourrait se faire concrètement par l'établissement d'installations pilotes d'enrichissement de minerais dans les grandes zones minières ainsi qu'à Bukavu. Si l'expérience s'avérait efficace, elle pourrait être étendue à tous les sites miniers de la province. Ces centres de retraitement permettraient ainsi de savoir exactement quelles quantités de minerais quittent le territoire national, pour le compte de quels comptoirs et destinés à quelles entreprises occidentales. Mais, dans un environnement à gouvernance faible, il est difficile, pour le Gouvernement, d'interdire l'exportation de minerais à l'état brut, car une telle mesure exposerait à davantage de contrebande.

## **Conclusion**

L'objectif de cet article a été d'identifier des mécanismes susceptibles d'assurer une meilleure certification dans le secteur minier au Sud-Kivu, particulièrement dans le cas du coltan et de la cassitérite. Le secteur minier, comme moteur de l'économie de la province du Sud-Kivu, connaît aujourd'hui de multiples mutations. À cause des atteintes aux droits de l'homme et de l'exploitation illégale des ressources naturelles provoquées par le conflit à l'Est de la RDC, les minerais du Sud-Kivu sont aujourd'hui soumis à des exigences du marché international : prouver l'origine du produit à partir d'un système de traçabilité et de certification.

Toutefois, sur le terrain, la mise en œuvre du système de certification se heurte à des contraintes en tout genre : la non-sensibilisation des acteurs, la défaillance des structures publiques, la fraude à l'exportation, la taxation pénalisante et des contraintes liées à la faisabilité technique et financière.

Ainsi, pour une meilleure certification des produits miniers, nous avons identifié un certain nombre de préalables qui doivent être réunis. Ceux-ci vont de la sécurisation des zones minières jusqu'au contrôle rigoureux et permanent des comptoirs en passant par la création de zones d'exploitation artisanale (ZEA), de centres de négoce et de retraitement des produits miniers, un soutien technique suffisant aux autorités provinciales et une rémunération convenable des agents des services publics. Sous ces conditions, le secteur minier pourrait effectivement accroître sa contribution

à la croissance économique de la province et à la réduction de la pauvreté qui sévit actuellement dans la plupart des zones minières du Sud-Kivu.

Enfin, l'implication responsable des acteurs, publics et privés, à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement est indispensable pour la réussite de toutes les mesures qui peuvent être mises en place. Chacun à son niveau devra être sensibilisé sur le mode de conduite à adopter, sur les droits et sur les obligations qui lui incombent. Ce n'est que par une complicité responsable entre ces intervenants que les résultats escomptés de la certification des minerais peuvent être atteints.

À l'heure actuelle où les activités minières sont bloquées par la loi Dodd-Frank (excepté quelques cas isolés de production artisanale pour constitution de réserves en attendant l'ouverture des activités) et étant donné que les mécanismes de traçabilité et de certification sont encore au stade embryonnaire, il semble inapproprié de procéder à une quelconque évaluation. Une des possibilités serait de penser à une méthode simple à grande efficience et à efficacité limitée mais réelle, au lieu d'un système complexe avec grande efficacité promise (le système Met Trak paraît l'extrême) qui crée des entraves pour les producteurs et des opportunités pour les agents de l'État de gagner de l'argent. Ainsi, cette solution permettrait de prendre en compte la question des coûts d'opportunité des processus de traçabilité et/ou de certification.

Enfin, la question de la traçabilité et de la certification nécessite encore des études plus approfondies en vue de répondre aux préoccupations relatives à la prise en charge des coûts d'un autre système de certification, aux avantages économiques liés au système (la prime que le consommateur final est prêt à payer pour un minéral certifié), aux normes objectives à suivre dans la certification (conformité aux normes de travail, environnementales, sanitaires, sécuritaires, sociales, etc.) et au risque que ce mécanisme de traçabilité soit considéré comme imposé par l'extérieur.

Bukavu, décembre 2012

## **Bibliographie**

Banque mondiale. 2008 (mai). « République démocratique du Congo : la bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». Rapport n° 43402-ZR, p. 6.

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowthgovernancefrench.pdf> (consulté le 12/09/2012).

BGR. 2012 (février). « In focus: BGR Support for Mineral Certification in the African Great Lakes Region ». Hanovre.

- Bryan, S. & Hofmann, B. 2007. *Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries: the Role of the Legislature*. Washington DC : National Democratic Institute of International Affairs, pp. 61-68, [http://www.ndi.org/files/2191\\_extractive\\_080807.pdf](http://www.ndi.org/files/2191_extractive_080807.pdf) (consulté le 23 août 2012).
- Campbell, B. (dir.). 2004. « Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique ». Uppsala (Suède) : Nordic Africa Institute. Texte disponible sur le site du GRAMA : <http://www.unites.uqam.ca/grama/> (consulté le 12 juillet 2012).
- CEEC/Sud Kivu. 2011. Rapport annuel.
- CIRGL. 2006. Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Nairobi.
- CIRGL. 2010. Déclaration du Sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la Région des Grands Lacs. Lusaka.
- Congrès américain. 2010 (janvier). Section 1502 du Onzième congrès des États-Unis d'Amérique, deuxième session. Washington.
- Conseil de sécurité. 2002. Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo. S/2002/1146.
- Conseil de sécurité. 2003. Résolution 1493, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4797<sup>e</sup> séance, le 28 juillet 2003. S/RES/1493.
- Conseil de sécurité. 2006. Lettre datée du 18 juillet 2006 adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo. S/2006/525, p. 35.
- Conseil de sécurité. 2007. Rapport établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République démocratique du Congo. S/2007/68, p. 20.
- Conseil de sécurité. 2008 (12 décembre). Rapport final du Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. S/2008/773.
- Conseil de sécurité. 2009. Rapport final du Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. S/2009/603.
- Division des Mines du Sud-Kivu. 2011. Rapport annuel.
- Garrett, N. 2008. *Walikale. Artisanal Cassiterite Mining and Trade in North Kivu – Implications for Poverty Reduction and Security*. Washington DC : Communities and Small-Scale Mining Initiative.
- Garrett, N. & Mitchell, H. 2009. *Trading Conflict for Development. Utilising the Trade in Minerals from Eastern DR Congo for Development*. Aston Sandford : Resource Consulting Services.
- Geenen, S. 2011. « La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». *La Revue nouvelle* 66 (7/8) : 100-106.

- Geenen, S. & Custers, R. 2010. « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 231-258.
- Global Witness. 2009. « Face au fusil que peut-on faire ? La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'Est du Congo ». [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_get.php/1220/1272380778/faced\\_with\\_a\\_gun\\_text\\_version\\_fr.pdf](http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/1220/1272380778/faced_with_a_gun_text_version_fr.pdf) (consulté le 21 février 2012).
- Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. 2010 (1<sup>er</sup> octobre). Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo. Disponible sur [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/Fiche5\\_ressources\\_naturelles\\_FINAL.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/Fiche5_ressources_naturelles_FINAL.pdf)
- International Alert. 2009 (octobre). *Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC*.
- Kamundala, G. 2013. « Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu : possibilités d'une cohabitation pacifique ? ». In S. Marysse et J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 82), pp. 63-88.
- KfW Entwicklungsbank & BGR (Institut fédéral allemand des sciences de la terre et des matières premières). 2007. *Les Ressources naturelles en République du Congo : un potentiel de développement ?* Francfort-sur-le-Main : KFW Bankengruppe.
- Libération Afrique. 2008. « Le contrôle des mines exercé par les parties belligérantes menace les efforts de paix dans l'Est du Congo ». [http://www.liberationafrique.org/imprimersans.php3?id\\_article=2263&nom\\_site=Lib%C3%A9ration](http://www.liberationafrique.org/imprimersans.php3?id_article=2263&nom_site=Lib%C3%A9ration) (consulté le 7 décembre 2012).
- Marysse, S. & André, C. 2001. « Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*. Paris : L'Harmattan, pp. 307-332.
- Mazalto, M. 2004. « Réformes de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC, GRAMA ». Texte disponible sur le site du GRAMA: <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/MMazalto-presentation.pdf> (consulté le 6 décembre 2012).
- Ministère des Mines. 2009. Arrêté ministériel n° 0649/CAB.MINES/01/2009 du 22 septembre 2009, portant création des Zones d'Exploitation artisanale de minerais en République démocratique du Congo.
- Ministère des Mines & ministère des Finances de la RDC. 2009. « Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation ». Kinshasa.
- Ministère provincial des Mines & Énergie du Sud-Kivu. 2010. Rapport annuel.
- Ndungu, A. & Kilosho, J. 2009. « La filière stannifère artisanale au Sud-Kivu : cas du coltan et de la cassitérite ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 215-244.

OCDE. 2011. « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque ». Éditions OCDE.

Sénat de la RDC. Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le secteur minier. <http://www.congothread.be/updocs/Rapport-Mines-SénatRDC.pdf>, p. 71 (consulté le 5 août 2012).

## **Liste des abréviations et acronymes**

BGR : Institut fédéral allemand des Sciences de la terre et des Matières premières

CAMI : Cadastre minier

CEEC : Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses

CENADEF : Centre national d'Appui au Développement et à la Participation populaire

CGEA : Commissariat général à l'Énergie atomique

CIRGL : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs

CTC : Certified Trading Chain

CTCPM : Cellule technique de Coordination et de Planification minière

DGRAD : Direction générale des Recettes administratives, domaniales et de participation

DivMin : Division des Mines et géologie

EAD : Entité administrative décentralisée

FARDC : Forces armées de la RDC

FDLR : Forces démocratiques de la Libération du Rwanda

GECOMSKI : Générale des Coopératives minières du Sud-Kivu

ITIE : Initiative de Transparence pour l'Industrie extractive

ITRI : Industrial Technology Research Institute

iTSCI : Initiative pour la Chaîne d'Approvisionnement de l'Étain

KfW : Entwicklungsbank

OCC : Office congolais de Contrôle

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économiques

ONU : Organisation des Nations unies

RCD : Rassemblement congolais pour la Démocratie

RDC : République démocratique du Congo

SAESSCAM : Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining

TACT : Transafrica Asset Control Technologies

USD : US Dollar

ZEA : Zone d'Exploitation minière artisanale

## **AUTRES RESSOURCES NATURELLES**



# **ENJEUX ET DÉFIS D'UNE PROVINCE PÉTROLIÈRE EN DEVENIR**

*François Misser*

## **Introduction**

À certaines conditions, si se vérifient les hypothèses selon lesquelles le Congo détiendrait d'importantes ressources pétrolières et si la poursuite des avancées technologiques et l'envolée des cours du brut continuent, la structure de l'économie congolaise pourrait être profondément transformée d'ici une ou deux décennies.

Une telle évolution n'est pas sans poser de nouveaux défis. Ceux-ci sont sécuritaires, dans la mesure où les gisements pour lesquels les perspectives d'exploitation sont les « plus mûres » sont situés dans une zone en conflit, aux confins de l'Ouganda et du Rwanda. Avec l'Angola, mais aussi avec l'Ouganda, le défi est de nature diplomatique et sécuritaire. Ces défis sont aussi de gouvernance : même si le Congo a rejoint l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE), la gestion du patrimoine des minéraux solides a montré de graves défaillances qui n'augurent pas très bien d'une gestion saine des ressources gazières et pétrolières. L'irruption de la manne pétrolière dans des régions paupérisées peut transformer notablement l'équilibre des économies locales. Enfin, l'exploitation d'hydrocarbures dans un pays comme le Congo peut s'accompagner de graves menaces pour l'environnement.

Mais le pire est-il nécessairement inéluctable ? Un pétrole national en quantités abondantes peut apporter au Congo, pays pratiquement enclavé, les moyens de réduire les coûts de transport, donc le coût des aliments, et de favoriser, ainsi, la sécurité alimentaire en plus d'améliorer sa compétitivité. Il représente aussi une opportunité de diversifier l'économie en aval (raffinerie, pétrochimie, etc.), de créer de la valeur ajoutée. Avec la distribution à grande échelle des réchauds à pétrole, la mise en valeur des hydrocarbures du pays permettrait, parmi d'autres possibilités, de réduire la consommation de charbon de bois et de bois de chauffe, et, partant, de contribuer à la lutte contre la déforestation et contre le changement climatique.

Mais quelle est la part du pétrole dans l'économie congolaise d'aujourd'hui ? Dans la première partie de cet article, nous nous efforcerons

de démontrer qu'elle est importante, surtout du point de vue des rentrées budgétaires, malgré son niveau de production modeste. Après quoi nous tenterons, dans la seconde partie, de décrire le potentiel des différents bassins en fonction de l'état actuel des travaux d'exploration, sachant que des incertitudes demeurent quant à la présence même de pétrole dans certains bassins. D'autres incertitudes, là où les réserves sont prouvées, portent sur la reconnaissance de la co-souveraineté du Congo sur une partie d'entre elles, par les compagnies qui les exploitent et par l'État étranger qui exerce actuellement sa totale souveraineté sur ces ressources. Or le montant des ressources exploitables et accessibles de pétrole va déterminer dans quelles proportions le Congo s'apprête à devenir une nouvelle province pétrolière et l'intensité des défis découlant de cette transformation pour la paix sociale, la sécurité du pays, ses relations avec les voisins, la gouvernance et l'environnement.

## **1. Le poids présent du pétrole dans l'économie congolaise**

Bien que la République démocratique du Congo (RDC) soit un producteur modeste d'or noir, le pétrole joue d'ores et déjà un rôle appréciable dans l'économie et dans les finances publiques du pays. En 2010, la production était estimée aux alentours de 25 000 barils/jour, dont 15 000 *onshore* et 10 000 *offshore*, générée par le groupe français Perenco, créé et dirigé par Hubert Perrodo et dont le siège technique est à Londres. L'*onshore* est exploité par Perenco-Rep et l'*offshore* par une autre filiale du groupe, Lirex, en association avec la Congolaise des hydrocarbures (COHYDRO), société à capitaux d'États transformée en société commerciale en 2010.

Les conditions actuelles de production sont difficiles. Selon son vice-président pour l'exploration, Larry Bottomley, Perenco exploite des champs pétroliers sub-économiques où d'autres opérateurs n'osent pas s'aventurer et la firme crée de nouvelles réserves en prolongeant leur vie. Lors du quatrième congrès africain du pétrole qui s'était tenu fin mars 2010 à Kinshasa, il précisait : « Nous allons continuer à limiter le déclin de la production malgré la complexité technique d'opérer sur des champs pétroliers hérités en 2000 après trente ans d'exploitation » (*Revue congolaise des activités extractives* 2010 : 19). Mais, malgré tous ces efforts, le déclin est réel : selon la Banque centrale du Congo (BCC), après avoir atteint un pic de production de près de 840 000 barils/mois (soit un peu plus de 27 000 barils/jour) à la fin 2008, la production a régulièrement diminué pour tomber aux alentours de 670 000 barils/mois seulement en juin 2012 (soit 22 600 barils/jour). Malgré tout, selon la BCC, le pétrole a représenté en 2011, avec 904,3 millions de dollars, 9,62 % de la valeur des exportations congolaises, derrière le cuivre et le

cobalt (82,8 %) mais loin devant le diamant (4,1 %)<sup>1</sup>. En 2011, le poids de la production pétrolière a représenté 7 % du PIB, soit davantage qu'en 2009 (5 %), en raison de la remontée des cours de l'or noir.

Le pétrole représente aussi une part relativement élevée des rentrées budgétaires. Les recettes programmées provenant des pétroliers producteurs dans le budget 2012, promulgué en juillet de la même année, s'élevaient à 463,62 milliards de francs congolais (environ 500 millions d'USD), soit 7 % du budget national, en nette augmentation par rapport aux exercices précédents. En 2011, elles n'ont été que de 373,6 milliards de FC, contre 247,9 milliards en 2010. Mais, en 2010, l'État a encaissé 17,8 milliards de FC de recettes exceptionnelles sous la forme de bonus de signature et d'exploration (au lieu des 47,5 milliards prévus). Les recettes des pétroliers producteurs se sont élevées à 138,1 milliards en 2009, 180,3 milliards en 2008 et 163,4 milliards de FC en 2007. Même en tenant compte de la dépréciation du franc congolais par rapport au dollar, ces recettes ont progressé de 61 % entre 2007 et 2012, du fait de la hausse des cours, malgré le déclin de la production. Les recettes pétrolières sont aussi les plus fiables du point de vue du Trésor. Selon la BCC, le taux de réalisation des recettes effectives par rapport aux prévisions dépasse régulièrement les 90 %. Au cours du premier trimestre 2012, alors que l'État fonctionnait sur la base de crédits provisoires, les recettes versées par les pétroliers producteurs ont même atteint 108,8 milliards de FC, soit 12,1 % du budget réalisé à cette date.

Ces montants sont à comparer avec la faiblesse des recettes provenant du secteur minier, très en deçà du potentiel. En 2009, la Commission d'enquête du Sénat sur le secteur minier avait mis en lumière le faible taux de recouvrement des impôts et taxes provenant de ce secteur (45 %) et sa faible contribution au budget national (Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier 2009 : 53-98).

## 2. Un potentiel important mais pas suffisamment connu

### ***Le bassin occidental : accès entravé au pactole de la ZIC***

À l'ouest, trois blocs *onshore* (Yema, Matanda-Makanzi et Ndunda) ont été attribués à la firme britannique Surestream Petroleum, un quatrième au texan Energulf (Lotchi) et un cinquième (Nganzi) au britannique Soco. Un sixième bloc d'hydrocarbures (Mavuma) a été accordé à la société Congo-

<sup>1</sup> Selon les promoteurs de l'Initiative diamant et développement, on compte 800 000 creuseurs de diamant dans l'ensemble du Congo (<http://www.ddiglobal.org/fr/> consulté le 3/09/2012).

Bitume. Tous sont en phase d'exploration, alors que dans le petit triangle d'eaux territoriales, deux blocs en exploitation sont opérés par Perenco, à travers la Muanda International Oil Company (MIOC), en partenariat avec la société japonaise Teikoku et ODS, filiale de Chevron, Total, Perenco-Rep ainsi que de COHYDRO qui détient une participation de 15 %.

L'un des derniers développements est survenu en septembre 2010, avec l'accord du ministre des Hydrocarbures de l'époque, Célestin Mbuyu Kabongo, pour la cession d'une participation de 55 % dans le bloc Ndunda à l'italienne ENI, tandis que Surestream RDC SARL conserve une participation de 30 %<sup>2</sup>. Les autres actionnaires du bloc Ndunda sont la COHYDRO (8 %) et une société congolaise privée, Ibos SPRL (7 %). Pour Surestream, explique son directeur exécutif Pierre Achach, le fait qu'une major comme ENI ait choisi sa société pour pénétrer le marché de l'amont pétrolier au Congo est un motif de fierté. Pour l'ENI, qui convoite aussi un bloc du rift Albertin, à l'est du pays, cette acquisition se situe dans le cadre de l'accord stratégique signé en août 2009 avec le Gouvernement congolais pour développer les ressources du pays et renforcer sa présence en Afrique où elle est implantée au Congo-Brazzaville, au Nigeria, en Égypte, en Angola, au Ghana et au Mozambique. Pour Célestin Mbuyu, cette alliance est bénéfique pour le pays, car elle permet de relancer, avec des techniques nouvelles, l'acquisition de matériel performant et la formation de cadres nationaux, la production du bassin côtier du Bas-Congo restée stagnante plus de quarante ans (*Le Phare* 2010).

Outre les réserves *onshore*, d'importantes réserves *offshore* se trouvent dans la Zone d'intérêts communs (ZIC) dont la création a été décidée par les présidents Joseph Kabila et José Eduardo Dos Santos lors de la huitième commission mixte bilatérale Angola-RDC qui s'est tenue à Luanda du 24 au 31 juillet 2007 (Misser 2012a : 200). Cette ZIC fut promulguée le 16 novembre 2007 par le président Kabila. Mais l'accès à ces ressources se heurte à des obstacles politiques, juridiques et diplomatiques.

Actuellement, l'espace maritime où le Congo exerce sa souveraineté présente une sorte d'anomalie. Il constitue un triangle formé à la base par la bande côtière et sur les côtés par les frontières de l'Angola au sud et du territoire de Cabinda, également sous contrôle de Luanda. Côté congolais, on considère qu'une projection équitable devrait plutôt prendre la forme d'un rectangle. Le Congo a fait valoir cette analyse lorsqu'il a saisi, en 2009, la possibilité offerte par la Convention internationale des Nations unies sur le droit de la mer, dite « de Montego Bay » (1982), d'étendre au-delà de la zone économique exclusive le plateau continental sous sa juridiction, jusqu'à 350 milles à partir de la limite des eaux territoriales (zone des

<sup>2</sup> <http://www.surestream-petroleum.com/> (consulté le 9 septembre 2012).

12 milles). Juste avant l'expiration du délai du 13 mai 2009, accordé par l'ONU aux États côtiers désireux d'entamer ce genre de démarche, le 7 mai paraissait au *Journal officiel* congolais une loi délimitant la zone en profondeur et les frontières latérales avec l'Angola sur base de cartes de l'Amirauté britannique et du service hydrographique et océanographique de la Marine française. Elle abrogeait la loi du 10 juillet 1974, qui ne portait délimitation que de la mer territoriale du Zaïre et qui constituait, de la part de Mobutu, une forme de capitulation vis-à-vis du Portugal qui occupait encore l'Angola à cette époque. Simultanément, ces cartes furent transmises par le Congo à la Commission de l'ONU sur les limites du plateau continental, en annexe de la note d'information préliminaire qui dénonçait l'« occupation de fait par l'Angola » du plateau continental congolais.

Selon les calculs de la firme de Houston, Trinity Oil and Gas, qui avait proposé en juillet 2011 au gouvernement congolais une stratégie de négociation avec l'Angola, la ZIC couvre huit blocs (0 Chevron Texaco, 1 Tullow, 2 Sonangol P&P, 14 Chevron Texaco, 15 Exxon-Mobil, 16 Maersk Oil, 31 BP et 32 Total). À eux seuls, les blocs 1 et 15 recèlent 3,6 milliards de barils de réserves économiques restantes, auxquels il conviendrait d'ajouter une petite partie du bloc 14, opéré par Chevron Texaco, dont la production moyenne a été de 187 000 barils/jour en 2011<sup>3</sup> (Trinity 2011). Selon ce document, le Congo revendique 1,85 milliard de barils sur les réserves identifiées dans les zones en litige, principalement dans les blocs 1 opéré par l'irlandais Tullow et 15 opéré par Exxon-Mobil. Cette part revendiquée par Kinshasa représente 17,6 % de toutes les réserves prouvées de l'Angola, selon l'Organisation des Pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui les estimait à 10,47 milliards de barils à la mi-2012<sup>4</sup>. Au cours du brent (115 dollars/baril fin août 2012) ou du prix du panier de référence de l'OPEP, qui inclut parmi vingt bruts celui du gisement angolais de Girassol (111,75 dollars/baril au 6 septembre 2012), le montant des réserves de Kinshasa se situerait entre 206 et 212 milliards de dollars, soit l'équivalent de 13 à 14 fois celui du PIB congolais (15,3 milliards selon le 2012 CIA World Fact Book).

Vu l'enjeu, on peut comprendre l'écart entre la position du Congo et celle de l'Angola qui, dans une note préliminaire adressée à l'ONU le 4 mai 2009, ignore totalement les 40 kilomètres de la bande côtière congolaise et donc sa projection maritime au-delà des 12 milles, puis qui, le 31 juillet 2009, rejette dans une seconde note la « délimitation unilatérale » de ses frontières maritimes par le Congo. Partant, l'exécution des accords de principe convenus entre les deux chefs d'État en 2007 est devenue ardue. Elle l'est devenue d'autant plus que, le 25 mars 2009, le ministre congolais

<sup>3</sup> <http://www.chevron.com/countries/angola/businessportfolio> (consulté le 9 septembre 2012).

<sup>4</sup> [http://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/147.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/147.htm) (consulté le 11 septembre 2012).

des Hydrocarbures, René Isekemanga Nkeka, a accusé l'Angola d'extraire quotidiennement plusieurs centaines de milliers de barils de pétrole des eaux congolaises (Reuters 2009). Par la suite, plusieurs commissions mixtes ont été créées, dont l'une a été chargée des « questions pétrolières » et de la « dette envers l'Angola », histoire pour Luanda de faire comprendre à Kinshasa que l'Angola attend des compensations financières pour les dépenses engagées au cours des deux guerres de 1996-1997 et de 1998-2003 pour aider le Congo à se débarrasser de la dictature mobutiste puis à conserver sa souveraineté (*Africa Energy Intelligence* 2010).

La fermeté de Luanda va de pair avec l'inhibition du gouvernement congolais. En mai 2010, le sénateur du Mouvement de libération du Congo (MLC), Raphaël Siluvangi, interpelle le Premier ministre Adolphe Muzito, car, à cette date, Kinshasa n'avait toujours pas réagi au rejet par Luanda, en juillet 2009 des revendications congolaises sur l'*offshore*, puis revient encore à la charge en décembre 2010. Mais, en définitive, ce n'est pas la ligne dure, nationaliste de Siluvangi, relayée à un moment donné par les Affaires étrangères qui avaient songé à une saisine de la Cour internationale de justice de La Haye, qui va prévaloir. En effet, sur instruction de la présidence de la République, l'ambassadeur du Congo à l'ONU, Christian Atoki Ileka, défend l'option d'un accord à l'amiable avec Luanda. Selon le sénateur, l'ambassadeur à l'ONU aurait même qualifié la loi congolaise sur la délimitation des espaces maritimes, pourtant promulguée par Joseph Kabila, d'« irresponsable » (Siluvangi 2010). En définitive, on apprenait en janvier 2011 que le Congo avait décidé d'étaler jusqu'en 2014 les négociations portant sur son plateau continental<sup>5</sup>. Un an plus tard, la situation n'avait pas évolué, incitant la lettre *Africa Energy Intelligence* de Paris à commenter : « La récente réélection du président congolais Joseph Kabila ne devrait pas changer la stratégie de l'Angola sur ce sujet : gagner du temps à tout prix en menant des discussions sans fin avec les ministres et les conseillers congolais » (*Africa Energy Intelligence* 2012a). Le commentaire est d'autant plus pertinent que la fraude électorale massive aux élections présidentielle et législatives de novembre 2011 a affaibli politiquement le président Kabila, dont la cérémonie d'investiture, le 20 décembre 2011, a été boudée par tous les chefs d'État de la région, hormis le Zimbabwéen Robert Mugabe. Le moment n'était pas très bien choisi pour entamer un bras de fer avec José Eduardo Dos Santos. Des accrocs sont toutefois possibles car un nouveau litige a surgi en mai, né de la volonté de Joseph Kabila, non pas de contrarier Luanda, mais de faire plaisir à son ami diamantaire israélien, Dan Gertler. En effet, le 9 avril 2012, le ministre des Hydrocarbures, Martin Kabwelulu, a accordé une extension jusqu'en 2015 d'un permis *offshore* sur la zone

<sup>5</sup> www.mediacongo.net, mis en ligne le 26 janvier 2011.

litigieuse du couloir maritime séparant Cabinda au nord et l'Angola au sud, à une société basée à Gibraltar, peu connue des professionnels de l'amont pétrolier, dénommée Nessergy, représentée par son PDG, l'Israélien Gad Cohen (Ministère de l'Énergie, secrétariat général aux Hydrocarbures 2006). Selon *Africa Energy Intelligence* Nessergy serait en effet proche de Gertler (*Africa Energy Intelligence* 2012b). Las, constate AEI, la reconduction du permis se heurte à un problème juridique. Martin Kabwelulu l'a signée en tant que ministre du Gouvernement intérimaire de Koyagialo, désigné Premier ministre le 6 mars 2012 et qui a démissionné le 19 avril, date de la nomination d'Augustin Matata Ponyo comme chef du Gouvernement. Or, le Gouvernement Koyagialo, désigné pour expédier les affaires courantes, n'est pas autorisé à engager l'État avec des tiers (Radio Okapi 2012a).

Quand bien même beaucoup de juristes pensent fondée la revendication congolaise sur l'espace délimité latéralement par la projection de ses frontières terrestres, la partie est donc loin d'être gagnée pour Kinshasa. Toutefois, l'Angola n'a pas intérêt à demeurer inflexible. Plusieurs éléments plaident pour un accord à l'amiable, voie privilégiée officiellement par les deux présidences. L'Angola a besoin de la collaboration du Congo pour mener à bien plusieurs grands projets d'infrastructures reliant Cabinda à l'Angola : un pont rail-route de 13 kilomètres enjambant le fleuve Congo, la construction d'une route traversant le Congo sur les 40 kilomètres qui séparent Cabinda de la province angolaise et celle d'un gazoduc traversant les eaux territoriales du Congo, entre Cabinda et la ville côtière de Soyo, dans la province angolaise de Zaire. Le principe en a été d'abord discuté, le 23 mai 2007 à Luanda, entre le ministre angolais des Travaux publics, Higinio Lopes Carneiro, et le ministre congolais du Plan, Olivier Kamitatu Etsu, spécialement invité pour la circonstance (Misser 2012a : 199). Tant pour des raisons logistiques que sécuritaires et politiques – afin de contrecarrer les ambitions des séparatistes du Front de libération de l'enclave de Cabinda – tous ces projets revêtent un intérêt stratégique important pour l'Angola qui a marqué un point avec la promulgation par le président Joseph Kabilé, le 12 janvier 2011, d'une ordonnance approuvant la convention du 7 octobre 2010 entre la Cabinda Gulf Oil Company et l'État congolais sur la pose et l'opération du gazoduc. Enfin, une vision à long terme du développement régional ne peut ignorer la possibilité future pour l'Angola de disposer de l'énergie provenant du site hydroélectrique d'Inga, au Bas-Congo, la moins chère du monde, qui bénéficierait à l'enclave de Cabinda ainsi qu'au Nord de l'Angola, même si le pays voisin avec le fleuve Kwanza possède un potentiel appréciable. La question dès lors se pose de savoir si l'accès pour une période illimitée à cette énergie ne vaut pas une concession sur le partage de la ressource fossile et non renouvelable qu'est le pétrole de la ZIC.

## ***La Cuvette centrale : la grande énigme***

Le second bassin du pays est la Cuvette centrale, qui couvre une superficie de 800 000 km<sup>2</sup> s'étendant des parages de la capitale jusqu'à la Province-Orientale, en passant par le Bandundu et l'Équateur et englobant également une partie des deux Kasai et du Maniema. Ici, l'obstacle à l'exploration comme à l'exploitation est constitué par le couvert de la forêt équatoriale, les marécages et par la quasi-absence d'infrastructures. Son potentiel fait aujourd'hui débat chez les géologues. Immense selon les uns ; mais d'autres tempèrent, affirmant qu'il doit être encore confirmé.

De premières explorations ont été menées de 1952 à 1958 par le Syndicat pour l'étude géologique et minière de la cuvette congolaise, constitué en 1951 par l'administration du Congo belge, des sociétés établies localement et des personnes privées belges et américaines. Ce syndicat, qui a dépensé un total de 3 millions de dollars dans le projet, détenait alors un droit exclusif de recherches sur les substances fossiles combustibles ou bitumineuses dans la cuvette. Il avait mandaté à l'époque la Société de recherches minières en Afrique (REMINA) pour mener ces travaux qui furent initiés par l'ingénieur Pierre Evrard et l'expert pétrolier Arie Van Weelden, qui ont témoigné du résultat de leurs travaux, « Les recherches géophysiques dans la cuvette congolaise et leur interprétation », au cours du cinquième Congrès mondial du pétrole tenu du 30 mai au 5 juin 1959 à New York. Deux sondages de reconnaissance stratigraphique furent effectués à près de 2000 mètres de profondeur, ainsi que des études sismiques et gravimétriques et des études géologiques de surface. Toutes ces données, y compris les nombreux échantillons de roches de sondage et de surface, sont aujourd'hui conservées au Musée royal de l'Afrique centrale de Tervuren (Belgique).

La zone a fait ensuite l'objet d'explorations, dans les années 1970, par les compagnies américaines Esso et Amoco, qui ont fait des études sismiques et deux forages non productifs. Japan National Oil a également effectué quelques études géologiques dans la zone de Kisangani, mais sans obtenir de résultat. La compagnie nationale Petrozaïre, sur financement de la Banque mondiale, s'est livrée aussi à des études dans les années 1980 en province de Bandundu. Puis, après une longue période d'inactivité, le ministère des Hydrocarbures congolais a recueilli en 2005, auprès du Département de Géologie du Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), la partie accessible au public des données géologiques disponibles afin de démarrer un travail cartographique.

Avant même l'achèvement de ce travail, en 2007, plusieurs blocs furent pré-attribués et attendent toujours l'ordonnance présidentielle qui permettrait le démarrage de l'exploration. Trois blocs, le 1 (Mbandaka),

le 2 (Lokoro) et le 3 (Busira), sont allés à la Compagnie minière congolaise SPRL (COMICO). La firme britannique Soco Oil a hérité des blocs 7 et 9, tandis que le Divine Inspiration Group sud-africain a obtenu le bloc 8. Le Gouvernement congolais a ensuite engagé la firme brésilienne High Resolution Technology (HRT) en janvier 2008, pour mener une évaluation du système pétrolier et des hydrocarbures dans la cuvette ; HRT a proposé un découpage en 21 blocs.

Selon certains géologues, la cuvette recélerait un énorme potentiel. Lors de l'atelier annuel de l'Association des géologues congolais (AGECO) organisé à Kinshasa le 17 août 2012, le directeur général du ministère des Hydrocarbures, Joseph Pili-Pili Mawezi, l'a encore évoqué. L'origine de cet optimisme est à chercher dans les conclusions des prospections menées par HRT en 2008 sur base de compilation des données géologiques existantes et de ses propres recherches. La COMICO, titulaire de trois permis dans la zone et à laquelle HRT s'est associée, a annoncé, sur base des travaux de cette dernière, l'identification d'un potentiel « prévisible » de plus de 40 milliards de barils de pétrole et de plus de 17 milliards de pieds cubes de gaz naturel, contenu dans des roches mères du Cambrien à des profondeurs comprises entre – 800 m et – 2000 m, et dans d'autres couches datant du Protérozoïque, entre – 2000 m et – 4000 m (COMICO 2008).

La COMICO prend la précaution de reconnaître que les réserves de pétrole et de gaz ont été prédites sur base de données sismiques, géochimiques et géologiques « limitées », ajoutant que l'acquisition de données additionnelles est recommandée et que des données gravimétriques et magnétométriques à haute résolution pourraient encore accroître le montant des réserves prévisibles. Mais ces affirmations laissent sceptique le professeur Damien Delvaux, du Département de Géologie du MRAC, qui n'a pas caché lors de l'atelier de Kinshasa que le potentiel de la cuvette devait être démontré et certifié. Son opinion est fondée sur les résultats d'une étude récente d'anciens échantillons de roche en provenance des collections du MRAC, ainsi que sur les observations qu'il a faites en 2011 durant une campagne de prélèvement d'échantillons effectuée dans la région de Kisangani pour le compte du MRAC, à la demande de la société Centrale Oil and Gas, créée par l'homme d'affaires Adonis Pouroulis, basé en Afrique du Sud et fondateur par ailleurs des sociétés Petra Diamonds et Chariot Oil & Gas. La démarche de Centrale Oil and Gas visait à recouper les informations de HRT en vue de l'acquisition éventuelle d'une participation dans les permis de COMICO.

Le scepticisme de Damien Delvaux a été exprimé dans plusieurs communications. Dans une présentation faite durant la conférence Geofluids, organisée à Paris les 7 et 8 juin 2012 par l'Institut français du Pétrole (IFP), Damien Delvaux et deux chercheurs allemands de l'Institute for Geology and

Geochemistry of Petroleum and Coal, rattaché à la Rheinisch-Westfaelische Technische Hochschule d'Aix-la-Chapelle, avaient conclu, d'une part, que la maturité des schistes d'Alolo, datant de la fin du Néoprotérozoïque et du début du Paléozoïque, considérés comme roche mère majeure par HRT, n'autorisait plus aucun potentiel de genèse d'hydrocarbures, et, d'autre part, que la maturité des roches mères potentielles du Jurassique et du Crétacé n'était pas suffisante (Sachse, Delvaux & Littke 2012). Ces résultats avaient été publiés sept mois auparavant dans une revue américaine de géologie pétrolière. Ils concluaient que l'exploration d'huile conventionnelle devrait se concentrer dans le bassin, là où la séquence de sédiments datant du Jurassique et du Crétacé inférieur a atteint plus de maturité que dans les cas étudiés jusqu'à présent, c'est-à-dire à une plus grande profondeur (Sachse, Delvaux & Littke 2011).

Damien Delvaux fait remarquer que les estimations de HRT reposent pour une large part sur quelques anciennes analyses géochimiques d'échantillons de roches mères (qui contiennent une teneur importante de matière organique sédimentaire, qui peut produire des hydrocarbures sous l'effet de la chaleur lorsqu'elle est enfouie dans le sous-sol à une profondeur de 2000 à 3000 m). Les conclusions de Damien Delvaux portent sur l'analyse de ces mêmes échantillons puisés dans les collections du MRAC par le centre de recherche RWTH d'Aix-la-Chapelle.

Les conclusions de Damien Delvaux contredisent aussi l'argument de HRT selon lequel, parce que la Cuvette centrale congolaise présenterait une analogie géologique avec l'Amazonie (qui fit partie, comme l'Afrique, du continent unique Pangée jusqu'au Jurassique), il faudrait en déduire, à partir de la découverte par Petrobras d'importantes réserves de pétrole au Brésil, que, nécessairement, le même phénomène devrait se reproduire au Congo. Cette extrapolation n'est qu'une hypothèse, selon le géologue belge Damien Delvaux. Selon lui, les schistes noirs cambriens d'Alolo, récoltés dans la zone de Banalia, en Province-Orientale, contiennent une matière organique tellement dégradée qu'elle ne peut plus produire d'huile. Le schiste jurassique trouvé à proximité recèle en revanche un très grand potentiel, mais il n'est pas assez mûr pour avoir produit de l'huile conventionnelle. En conclusion, le potentiel de la cuvette est « hautement hypothétique » et une intensification de la recherche doit être menée, recommande le chercheur belge, rejoints sur ce point par les participants à l'atelier de Kinshasa pour qui le potentiel est à confirmer et à certifier. Jusqu'à présent, à peine quatre puits ont été forés. Or, en moyenne, un puits seulement sur dix est productif, rappelle Damien Delvaux.

Un accord a bien été conclu en juillet 2011 par le Congo avec Petrobras pour doter la COHYDRO d'une « haute technologie d'exploration », lors

de la visite à Brasilia du ministre congolais des Hydrocarbures, Célestin Mbuyu Kabango (*L'Observateur* 2011). Des accords dits « d'intervention, d'exploration et d'exploitation du gaz et du pétrole » ont également été signés avec Petrobras par le ministre. Mais peu d'informations ont filtré sur le contenu. Et, signe qui tend à confirmer que la perspective de découvertes commerciales est encore éloignée, peu de majors, hormis l'ENI italienne, ont manifesté l'intérêt d'acquérir un bloc dans la cuvette.

### ***Le bassin de l'Est : une ressource prouvée dans un milieu chaotique***

Le bassin de l'Est, qui comprend au nord le rift Albertin, offre davantage de certitudes quant à la présence de réserves exploitables, grâce aux progrès accomplis du côté ougandais de la frontière en matière d'exploration. La présence de pétrole est en effet connue depuis les explorations menées dès 1938 par Shell, du côté ougandais du lac Albert. Les premières découvertes de quantités commerciales en 2006 du côté ougandais ont été suivies d'une première estimation de réserves de 2,5 milliards de barils. Six ans plus tard, l'agence Reuters cite l'annonce, par le commissaire gouvernemental ougandais pour l'Exploration et la Production pétrolières, Ernst Rubondo, de la révision par Kampala de 40 % à la hausse de l'estimation de ces réserves, qui atteignent désormais 3,5 milliards de barils (Reuters 2012a), soit l'équivalent des réserves de la ZIC angolo-congolaise !

Les signes de la maturité géologique, et donc économique du projet se sont multipliés en 2012. En février, BBC News relatait que l'Ouganda et la firme anglo-irlandaise Tullow Oil avaient signé un accord pour investir 6 milliards de livres dans la construction d'une raffinerie et d'un oléoduc vers l'océan Indien pour évacuer au rythme de 200 000 barils/jour la production future du bloc 1 du graben Albertine ougandais (BBC News 2012). Autres signes annonciateurs de la production prochaine, attendue vers 2014-2015 : la prise de participation d'un tiers, par la major française Total, début 2012, dans le bloc 1 ougandais, dont elle devient opérateur, y rejoignant la China National Offshore Oil Company (CNOOC). En septembre 2012, Total a même annoncé son intention d'effectuer huit forages à la fin 2013 et de dépenser 650 millions de dollars dans l'exploration et l'acquisition de données sismiques (Reuters 2012a).

Cet engouement est de bon augure pour le Congo qui partage avec l'Ouganda voisin la même ressource. Toutefois, la RDC accuse un important retard dans la prospection, entamée sur son sol seulement en 1952. Le Gouvernement congolais a été démarché d'abord par la firme britannique Heritage Oil de l'ancien colonel des SAS britanniques, Anthony Buckingham, qui avait signé un protocole d'accord avec Kinshasa le 2 juin 2002, portant

sur l'exploration d'un périmètre de 30 000 km<sup>2</sup> allant de Rutshuru, au sud du lac Édouard, jusqu'à Mahagi, à la pointe nord du lac Albert. Après moult épisodes, dont l'éviction des blocs 1 et 2 par Kinshasa de la firme anglo-irlandaise Tullow Oil, le verdict est tombé le 18 juin 2010 avec la signature des décrets présidentiels autorisant enfin l'exploitation. Quatre blocs sont attribués (1, 2, 3 et 5), tandis que le bloc 4, qui avait été alloué dans un premier temps à la firme californienne Terralliance, reste sans concessionnaire.

Les blocs 1 et 2 ont été finalement alloués à deux sociétés immatriculées aux îles Vierges britanniques, totalement inconnues de la profession, dénommées respectivement Caprikat et Foxwhelp (*Africa Confidential* 2010), proches de la présidence sud-africaine et de l'ami israélien de Joseph Kabilé, Dan Gertler. Le contrat de partage de production signé en mai 2010 avec les ministères des Hydrocarbures, des Finances et du Portefeuille, que vient officialiser l'ordonnance présidentielle du 18 juin 2010, mentionne que Caprikat est représentée par Clive Khulubusa Zuma, neveu du chef de l'État sud-africain, tandis que Foxwhelp est représentée par un certain Michael Hulley.

En vertu d'une autre ordonnance présidentielle datée du même jour, le bloc 3 est allé à la firme South Africa Congo Oil (Sacoil), tandis le bloc 5 est échu au consortium Dominion Petroleum Congo-Soco exploration-production, associé à la Congolaise des Hydrocarbures (COHYDRO) qui détient également une participation dans les autres blocs. En août 2011, la compagnie Oil of DR Congo, partenaire de Caprikat et Foxwhelp, a annoncé le démarrage d'une campagne sismique sur les blocs 1 et 2, au cours d'un entretien avec les autorités politico-administratives du district, des territoires et des chefferies que traversent les blocs pétroliers 1 et 2 dans le lac Albert (Radio Okapi 2011). L'objectif est de confirmer la présence d'hydrocarbures dans ces blocs et d'en évaluer exactement la quantité, afin de déterminer l'emplacement des futurs forages. Selon le manager de la société, Giovanni Pedaci, cette campagne était prévue pour une durée de dix-huit mois et représentait un coût de 2,7 millions de dollars. Les promoteurs disent espérer produire le premier baril en 2015. Depuis la signature de ces ordonnances, les perspectives de développement se sont précisées avec l'arrivée de deux majors du côté congolais. En août 2010, l'ENI a signé plusieurs protocoles et payé 200 000 dollars pour l'accès à des données de prospection dans quatre sites : le graben Albertine, le lac Kivu, le lac Tanganyika et la Cuvette centrale (Reuters 2010). La firme convoiterait le bloc 4 du Graben, encore non attribué. De son côté, Total a obtenu la signature d'une ordonnance présidentielle, le 27 décembre 2011, approuvant le rachat de 60 % des parts de Sacoil dans le bloc 3, rachat qui fait de la firme française l'opérateur de ce permis. La détermination de Total s'est illustrée sur la scène politique : en compagnie

des sociétés Areva, détentrice de droits exclusifs sur la prospection d'uranium en RDC, et de l'opérateur de téléphonie Orange qui a racheté Congo-Chine Telecom en 2011, la compagnie française a plaidé auprès de l'Élysée et du Quai d'Orsay pour que le président François Hollande assiste au sommet de la Francophonie d'octobre 2012<sup>6</sup>.

Dans le lac Kivu, un seul permis d'exploration pétrolière a été attribué à la compagnie canadienne Vanoil Energy Ltd, du côté rwandais, avec l'espoir que les découvertes faites dans la partie ougandaise du graben Albertine par Tullow et Heritage Oil puissent connaître une extension dans cette autre partie du Rift<sup>7</sup>. Mais une partie seulement du travail de prospection aérienne a pu être accompli par la firme sud-africaine recrutée pour la circonstance, New Resolution Geophysics (NRG), en raison de l'instabilité sur la rive congolaise du lac. Des études gravimétriques ont également été menées par les Universités de Houston et de Syracuse pour démontrer le potentiel pétrolier du côté rwandais du lac. Du côté congolais, on en est encore à discuter avec le Rwanda de l'état d'avancement de ces recherches (*Africa Energy Intelligence* 2011a).

Mais le lac Kivu est surtout connu pour receler une ressource non conventionnelle mais importante : 55 milliards de mètres cubes de gaz méthane, selon l'estimation faite à l'issue d'une campagne de prospection par le consortium Lahmeyer-OSAE en 1998<sup>8</sup>. Là encore, tant en ce qui concerne la prospection que la recherche scientifique et le développement des projets, le Rwanda possède une avance considérable. Par-delà les trois centrales pilotes, dont la plus ancienne a été construite en 1963 au cap Rubona, l'Electricity and Water Supply Authority (EWSA) rwandaise espérait que la première grande centrale électrique de 25 MW, alimentée par le méthane du lac et construite par la firme Kivuwatt Ltd, filiale de la société américaine Contour Global, entre en production en 2013. D'autres projets sont en cours de montage, de la part d'Israel Africa Energy, de la Rwanda Energy Company (REC) et de la compagnie égyptienne Orascom Construction Industries (OCI), qui entendent chacune construire une usine de

<sup>6</sup> La démarche des trois sociétés a eu lieu durant la préparation de la conférence des ambassadeurs inaugurée le 27 août par François Hollande, a expliqué à l'auteur l'avocat parisien Norbert Tricaud, représentant de l'association Convergence pour l'émergence du Congo (CEC), qui a assigné en justice l'Organisation internationale de la Francophonie et son secrétaire général, Abdou Diouf, pour avoir maintenu ce sommet, contrairement à l'esprit et à la lettre de la Déclaration de Bamako qui prévoit des sanctions contre les États où se produisent de graves violations de l'État de droit, comme la fraude constatée lors des élections de novembre 2011 en RDC.

<sup>7</sup> <http://www.vanoil.ca/s/Rwanda.asp> (consulté le 21 septembre 2012).

<sup>8</sup> « Le gaz méthane du lac Kivu », Unité pour la promotion et l'exploitation du gaz du lac Kivu, [www.pegaz.gov.rw](http://www.pegaz.gov.rw) (consulté le 21 septembre 2012).

50 MW. Enfin, il est officiellement question de la construction d'une centrale commune par les deux pays riverains du lac, d'une puissance de 100 MW (Misser 2012b).

Pendant ce temps-là, les choses bougent très lentement du côté congolais du lac. La Société des Gaz et des Hydrocarbures du Kivu, de l'ancien patron de l'Office congolais des Postes et des Télécommunications, Jean-Pierre Muongo wa Shabahanga, en pourparlers avec la Rwanda Energy Company, attend depuis des années la délimitation des blocs d'exploration par le ministère congolais des Hydrocarbures (*Africa Energy Intelligence* 2011b). À la décharge de Kinshasa, il faut dire que l'exploitation du méthane à des fins de production d'électricité est une technologie pionnière. En 2011, Michel Halbwachs, professeur de physique de l'Université de Savoie et patron de la firme française Data Environnement, partenaire technique et scientifique de la REC, a suggéré le recrutement de sociétés spécialisées dans la mécanique des fluides, adaptée à l'étude des lacs, en vue de l'établissement d'une réglementation de l'extraction commune aux deux pays. Il s'agit d'éviter que le rejet d'eaux dégazées riches en sels dissous ne provoque un phénomène dit d'« eutrophisation » conduisant à la prolifération d'algues et à la disparition des espèces vivantes dans la biozone, la partie vivante du lac, comprise entre la surface et 60 mètres de profondeur. En outre, Michel Halbwachs et d'autres chercheurs, dont Digne Rwabuhungu, professeur de géochimie à l'Université nationale du Rwanda, insistent sur la nécessité d'un processus de contrôle de la stabilité du lac lors de l'exploitation du méthane. La présence d'une activité volcanique proche du lac et d'énormes quantités de méthane et de gaz carbonique dans ses eaux en fait potentiellement un lac dangereux, même si l'Unité pour la promotion et l'exploitation du gaz du lac Kivu (UPEGAZ) du Rwanda considère que « les risques sur l'environnement associés à l'exploitation du gisement de gaz à échelle industrielle sont insignifiants mais pas nuls<sup>9</sup> ».

Dans une communication prononcée lors du Congrès africain du Pétrole (CAPE) du 24 au 27 mars 2010, le ministre des Hydrocarbures de l'époque, René Ikesemanga Nkeka, a également présenté une carte des neuf blocs *onshore* et *offshore* délimités par ses services sur la partie congolaise du lac Tanganyika et a évoqué un potentiel de 8 milliards de barils ! Le ministre a fait état d'un suintement permanent au cap Kalamba, au sud de la péninsule d'Ubwari (Sud-Kivu, au nord-ouest du lac), mis en évidence dans les années 1980 par le professeur Jean-Jacques Tiercelin de l'Université de Brest. De son côté, le professeur Tharcisse Songore, de la direction générale de la Géologie et des Mines du Burundi, rappelle que la compagnie américaine

<sup>9</sup> « Le gaz méthane du lac Kivu » Unité pour la promotion et l'exploitation du gaz du lac Kivu [www.pegaz.gov.rw](http://www.pegaz.gov.rw) (consulté le 21 septembre 2012).

Amoco a effectué des explorations dans la partie *onshore* de la concession burundaise, où une campagne sismique a été menée et où deux puits secs ont été forés, avant qu'elle n'abandonne la concession à la fin de l'année 1989. « L'analyse géochimique réalisée sur un échantillon de ce pétrole montre qu'il est léger, d'une maturité normale et qu'il provient d'une source lacustre ou deltaïque d'âge jurassique au Crétacé », relève Tharcisse Songore. Ce pétrole est produit par l'activité hydrothermale et est emmené vers la surface du lac par une source chaude, commente Damien Delvaux. Des analyses d'un échantillon de bitume collecté aux environs de Rumonge (Burundi) indiqueraient une source lacustre d'une maturité moindre que celle du pétrole du cap Kalamba et suggèrent l'existence d'une autre source de pétrole, ajoute le géologue burundais (Songore 1998). Il s'agirait d'un pétrole issu d'une matière organique sédimentée d'origine algaire, connue pour donner la meilleure qualité d'huile, précise Damien Delvaux.

Du pétrole, il y en a donc dans le Tanganyika, même si la RDC n'a encore attribué aucun bloc, contrairement au Burundi et à la Tanzanie, où l'on retrouve deux sociétés titulaires de permis dans d'autres bassins congolais. Il s'agit de Surestream Petroleum, titulaire de deux blocs au Burundi, et de Total qui a obtenu un bloc en Tanzanie. En août 2012, la junior australienne Beach Energy, qui détient un permis d'exploration tanzanien sur le sud-est de la rive du lac, a affirmé avoir découvert des signes d'un système pétrolier du côté congolais, deux mois après avoir entamé une étude sismique (VOA News 2012). Selon son porte-parole, le bloc de Beach Energy recelait un potentiel de 200 millions de barils (soit l'équivalent de vingt ans de la production actuelle de la RDC), même si l'entrée en exploitation devrait être plus tardive que dans le lac Albert, en raison de la profondeur à laquelle affleurent les gisements. Enfin, trois blocs ont été délimités autour du lac Upemba au Katanga, où, comme au lac Moero, dans la même province, le Gouvernement entend entamer la prospection au cours du quinquennat 2012-2016 (Programme d'action du Gouvernement 2012). Au cours de la période, le Gouvernement entend faire progresser la production, de moins de 25 000 barils/jour actuellement à 225 000 b/j d'ici 2014, et même porter à 100 000 barils/jour la production de pétrole raffiné d'ici 2016. L'objectif est ambitieux mais semble pécher par excès d'optimisme.

En définitive, si le bassin de l'Est présente davantage de maturité au plan géologique que la Cuvette centrale, sa mise en valeur se heurte néanmoins à quantité d'obstacles sécuritaires, voire géopolitiques et environnementaux.

Ironie du sort, le bassin le plus prometteur, à l'exception de la ZIC Angola-RDC, est situé à l'est dans une zone très instable. Tout au nord-est, aux confins du Sud-Soudan et de la République centrafricaine, on trouve la Lord's Resistance Army (LRA), puis, à l'ouest des blocs 1 et 2 congolais du

Graben Albertine, dans la zone de Mongbwalu, sévissent toujours les milices hemas et lendus de l'Ituri. L'arc de l'insécurité se prolonge dans le Parc des Virunga, partiellement couvert par les blocs 3, 4 et 5 du Graben Albertine, avec, au nord, le territoire qu'écument les guérilleros des Allied Democratic Forces-National Army for the Liberation of Uganda (ADF-NALU). Aux alentours du lac Édouard sévissent les anciens membres de la milice du Rassemblement congolais pour la Démocratie-Kisangani (Mouvement de Libération) ainsi que deux groupes Maï Maï, les Muamba Liaki et les Maï Maï Pareco Lafontaine (*La Libre Belgique* 2012). En outre, l'ICCN a identifié la présence au sud du lac de quelque 300 combattants de l'une des factions des Forces démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR), les FDLR-RUD Urunana (Rassemblement pour l'Unité et la Démocratie) du colonel Soki (Pole Institute 2011). Trois autres groupes des FDLR séissaient au second semestre 2012 dans les blocs 4 et 5 du graben Albertine, entre les lacs Édouard et Kivu : les hommes de la branche militaire principale aux ordres du colonel Sylvestre Mudacumura à l'ouest du territoire des FDLR-Soki, ceux du lieutenant-colonel Élie Mutarambirwa, et le groupe du colonel Mandevu plus au sud. La situation sécuritaire dans le parc, et généralement au Nord-Kivu, s'est considérablement détériorée avec le retour au maquis en avril 2012 de plusieurs centaines d'anciens combattants du Conseil national pour la Défense des Peuples (CNDP), qui ont créé sous la houlette du colonel Sultani Makenga un nouveau groupe rebelle, le Mouvement du 23 mars 2009 (M23), soutenu par le Rwanda, dont le territoire de 1000 km<sup>2</sup> s'adosse à l'Ouganda et au Rwanda. Fin septembre 2012, l'insécurité a contraint Soco à interrompre ses opérations et à évacuer les travailleurs de son camp situé sur le bloc 3 du graben Albertine (*The Wall Street Journal* 2012).

Une hypothèque plane aussi sur les activités de prospection aux alentours des lacs Kivu et Tanganyika, du fait de la piraterie exercée par les Maï Maï Yakutumba le long des rives congolaises, au large d'Uvira. Elle a retardé de plusieurs mois la campagne sismique de Surestream, dans les eaux burundaises du lac Tanganyika, qui devait démarrer en 2011 (*Africa Energy Intelligence* 2012c). Au Sud-Kivu sévissent aussi les FDLR du colonel Léopold Mujyambere. Au nord du Katanga, la région du lac Upemba est devenue le sanctuaire du seigneur de la guerre Gédéon.

Comme sur la façade atlantique, l'un des défis à relever par le Gouvernement congolais est d'ordre juridique et géopolitique. Un chercheur français, Benjamin Augé, souligne, dans une étude sur les conflits frontaliers liés aux hydrocarbures dans les Grands Lacs, la nécessité d'une démarcation des frontières entre la RDC et ses voisins (Augé 2009). Des pas ont été accomplis mais la tâche n'est pas terminée. Benjamin Augé relève l'ouverture de négociations bilatérales en septembre 2007 lors d'une

rencontre en Tanzanie entre les présidents Joseph Kabila et Yoweri Museveni sur l'actualisation de la démarcation de la frontière traversant le lac Albert. La dernière démarcation remonte à 1990 mais, depuis lors, est apparu un élément nouveau : l'émergence de l'île de Rukwanzi à l'embouchure de la rivière Semliki, considérée comme ougandaise par Kampala mais occupée depuis la nuit des temps par des pêcheurs congolais, dont la possession a provoqué des escarmouches entre les soldats des deux pays. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une île nouvelle, mais du restant d'un ancien delta de la rivière Semliki, situé initialement sur la rive congolaise du cours d'eau. Il faut aussi savoir que la frontière, dans cette extrémité sud-ouest du lac, a été définie par l'embouchure de la Semliki dans le lac Albert, comme le démontrent des documents disponibles au MRAC, mais que cette rivière qui se jette dans le lac par le biais d'un delta a un cours fort instable (comme le Nil), explique Damien Delvaux. En définitive, un accord a été conclu entre les deux présidents pour créer une commission mixte technique qui devait commencer à travailler en novembre 2007 autour d'une nouvelle délimitation. Lors d'une seconde réunion, à Dar es-Salam, le 11 mai 2008, les deux chefs d'État ont décidé de partager l'administration de l'île entre les deux pays, en attendant une solution définitive.

Dans le cas du lac Kivu, un accord sur l'extraction du gaz méthane a été signé lors de la convention de Bukavu en 1975, qui stipule que le Congo et le Rwanda doivent mener son exploitation en commun. Il a été réitéré lors d'un sommet à Gisenyi (Rwanda) en mars 2007 dans un protocole d'accord, renouvelé en 2009, portant sur les recommandations pour la gestion des ressources du lac et sur les méthodes d'extraction. Le risque élevé d'interactions entre le méthane et le dioxyde de carbone présents dans le lac, la permanence de l'activité des volcans Nyiragongo (RDC) et Nyiamulagira (Rwanda) exigent en effet une totale coordination entre les deux États. Au cours d'une autre réunion à Rubavu (Rwanda), en février 2011, il a été décidé qu'un traité international devait être signé entre les deux pays, mais aussi avec le Burundi, en vue de la création d'une Autorité du bassin du lac et de la rivière Ruzizi pour la gestion intégrée de l'eau, qu'il s'agisse de l'extraction du méthane ou de la mise en valeur du potentiel hydroélectrique de la Ruzizi (International Workshop on the Monitoring and Development of Lake Kivu Gas Resources 2011). Mais la signature se faisait attendre fin 2012, pour plusieurs raisons, dont les tensions générées par les accusations de soutien par le Rwanda des rebelles du M23, formulées dans un rapport de l'ONU (Reuters 2012b).

Les relations sont moins tendues entre les États riverains du lac Tanganyika (Congo, Burundi, Tanzanie et Zambie). Un accord d'exploration conjointe a été signé en 2008 entre Kinshasa et Dar es-Salam, mais il n'a

pas été concrétisé. En 2011, lorsque la Tanzanian Petroleum Development Corporation étatique a sollicité auprès des autorités congolaises la permission pour Beach Energy de pénétrer dans les eaux congolaises dans le cadre de son programme de recherches dans la partie tanzanienne du lac, la RDC a même demandé que la requête soit réintroduite (International Crisis Group 2012). Il y a donc matière à améliorer la coopération entre les quatre pays riverains. Un pas important a été franchi avec l'entrée en vigueur en 2009 de la Convention de l'Autorité du lac Tanganyika qui, dans son article 14, oblige les États lacustres à notifier à son secrétariat tout développement susceptible d'entraîner des effets négatifs sur les rives des autres États<sup>10</sup>.

### **3. Un pactole qui engendre beaucoup de nouveaux défis**

La présence d'indices pétroliers au Congo, dans une conjoncture internationale marquée par la mise en valeur progressive de ressources en hydrocarbures naguère considérées comme marginales (pétrole enclavé du bassin de Doha au Tchad), non conventionnelles (gaz de schistes) ou limites (*offshore* très profond, au-delà de – 4000 m), représente une série impressionnante de défis pour un État encore faible.

#### **Défis sécuritaires et géopolitiques**

La présence de ces ressources dans des zones frontalières peut susciter de nouvelles tensions avec les voisins, car le tracé des frontières est l'objet de polémiques. Le cas de figure risque de se présenter davantage avec l'Angola qu'avec les voisins de l'Est. En effet, les zones en partage avec l'Ouganda, le Rwanda ou les États riverains du lac Tanganyika sont relativement étendues du côté congolais, et les contestations sont marginales. En revanche, le Congo revendique la moitié des gisements en cours d'exploitation, qui représentent environ le tiers de la production nationale de l'Angola.

Déjà, ce contentieux a eu d'importantes répercussions politiques et humanitaires. Ce différend pétrolier s'est accompagné d'une série d'incidents qui suggèrent une volonté de l'Angola de démontrer par la force que toute tentative d'attenter à ses intérêts dans l'*offshore* pétrolier entraîne des conséquences graves (Misser 2012a). Depuis 2003, plusieurs centaines de milliers de creuseurs clandestins de diamant congolais ont été expulsés des provinces de Lunda Norte et de Lunda Sul. Depuis 2007, onze villages

---

<sup>10</sup> <http://governance-iwlearn.org/wp-content/uploads/2012/06/Lake-Tanganyika.pdf> « In depth case study of the Lake Tanganyika Convention » in *International Waters Governance – « Lake Tanganyika Case Study »* (consulté le 28 septembre 2012).

congolais de la province du Bandundu sont occupés, et il y a même eu des incursions militaires angolaises au Bas-Congo en 2009.

On peut aussi se demander si l'exploration et l'exploitation le long du rift Albertin, mais aussi à proximité des lacs Kivu et Tanganyika, ne risquent pas de procurer de nouvelles opportunités de chantage, de racket et de rapt du personnel des entités solvables que sont les compagnies pétrolières, dans une région écumée par les groupes armés.

### ***Conséquences sociales indésirables pour les régions affectées***

Les auteurs d'une « Évaluation environnementale stratégique de l'exploration/exploitation pétrolière dans le nord du rift Albertin », financée par l'UE pour le compte du ministère congolais de l'Environnement, mettent également en garde contre les risques de conséquences indésirables pour la société du Kivu (EEAS 2011). « L'expérience a montré que l'installation d'une industrie à forte technologie, minière, pétrolière, nécessitant des emplois qualifiés, dans une région très agricole, était susceptible d'entraîner des conséquences économiques inverses de celles espérées : (hyper)inflation due aux salaires élevés des travailleurs de l'industrie, souvent étrangers à la région car les qualifications demandées n'existent pas sur place ; paupérisation des plus pauvres, etc. », avertissent les auteurs de l'évaluation dès la rédaction de ses termes de référence.

### ***La gouvernance économique***

La confirmation de la détention par le Congo de ressources pétrolières importantes pose aussi un grand défi en termes de gouvernance économique. En effet, l'objectif de production de 225 000 barils/jour que se fixe le gouvernement du Premier ministre Augustin Matata Ponyo pour 2014 correspond à une manne de quelque 9 milliards de dollars au cours actuel. À supposer qu'il soit entièrement atteint, le pétrole viendrait à peser autant que tout le secteur minier, qui génère plus de 80 % des recettes d'exportation. Ce montant est également l'équivalent de 60 % du PIB de 2011. C'est dire l'enjeu de la gouvernance des ressources pétrolières. Or, jusqu'à présent, la gestion des autres ressources a fait apparaître des problèmes de gouvernance considérables. La question est de savoir si le secteur pétrolier peut faire exception. Le député travailliste britannique Eric Joyce, par exemple, dans un communiqué de presse publié en novembre 2011, dévoile que l'État congolais a perdu 5,5 milliards de dollars résultant de la vente à des prix bradés de concessions minières à des sociétés basées dans les îles Vierges britanniques (Joyce 2011). Quelques jours plus tard, ce même parlementaire révèle que 29

des 59 sociétés écrans répertoriées sont connectées à l'homme d'affaires Dan Gertler, proche du président Kabila, ce qui soulève de « *sérieuses questions* » sur le rôle de ces deux personnes, explique le député qui a transmis les preuves de ces transactions au Serious Fraud Office britannique dans la perspective d'une enquête pour faits de corruption.

La question de la capacité de l'État congolais ou de la volonté de ses dirigeants à gérer dans l'intérêt du bien public la manne pétrolière semble justifiée si l'on sait qu'une compagnie proche de Dan Gertler, Nessergy, domiciliée à Gibraltar, s'est vu accorder le 9 avril 2012, par le ministère des Hydrocarbures, l'extension d'un permis *offshore* dans le couloir maritime séparant Cabinda au nord et l'Angola au sud, dans des conditions frisant l'illégalité. Le gouvernement Koyagialo, en poste à ce moment-là, désigné pour expédier les affaires courantes, n'était pas autorisé à engager l'État avec des tiers (Radio Okapi 2012a). À ce propos, l'ONG britannique Global Witness, suite à la déclaration par le ministre des Hydrocarbures, Crispin Atama Tabe Mogdogi, faite au *Financial Times* que Dan Gertler fait partie de l'équipe de Caprikat, co-détentrice des blocs 1 et 2 du graben Albertine, exprime ses « préoccupations quant à un risque de corruption » (Global Witness 2012). Global Witness relève que Caprikat et son associée, Foxwhelp, n'ont aucune expérience dans le secteur pétrolier, que l'identité de propriétaires « bénéficiaires » (ou effectifs) et de leurs directeurs est tenue secrète. Pour Global Witness, la nature secrète et controversée des transactions conclues par Caprikat et Foxwhelp pourrait indiquer qu'elles ont obtenu leurs actifs par des moyens corrompus. Bien que Caprikat et Foxwhelp se soient vu attribuer les actifs par décret présidentiel publié dans le *Journal officiel* congolais du 22 juin 2010, les raisons pour lesquelles les précédentes licences de ces blocs ont été résiliées ne sont pas claires, pas plus que les raisons pour lesquelles ces deux compagnies ont été choisies pour en devenir les nouveaux titulaires, analyse Global Witness. L'ONG relève enfin que Tullow a engagé des poursuites judiciaires pour regagner le contrôle des blocs 1 et 2, mais a fini par abandonner ces actions en justice, « au vu des frais associés à de nouvelles poursuites et de la difficulté à faire exécuter toute sentence rendue à l'encontre de la RDC, même en cas de réussite ».

Dans une interpellation à l'Assemblée nationale, le 12 juillet 2008, le député de l'Équateur, Jean Bamanisa, avait également critiqué l'octroi des blocs 1 (Mbandaka), 2 (Lokoro) et 3 (Busira) de la Cuvette centrale à la Compagnie minière du Congo SA (COMICO). Le député reprochait au ministre des Hydrocarbures de l'époque, Lambert Mende, d'avoir octroyé ces contrats de partage de production à une entreprise « sans références dans le domaine » (Bamanisa 2008). De surcroît, avait protesté Jean Bamanisa, l'entreprise brésilienne HRT, avec qui des contrats de partage de production

ont été signés, qui exécute les travaux de recherche et détient par conséquent toutes les informations à la source, au lieu de fournir au Gouvernement congolais des informations stratégiques sur ses réserves pétrolières, semble plutôt rendre des services à une autre entreprise congolaise qui lui est affiliée. Depuis, comme pour donner raison aux suspicitions du député, la COMICO donne l'image de la confusion. En 2011, la justice congolaise a été appelée à trancher un différend entre ses actionnaires, Montfort Konzi Sende Ngbongba, ancien conseiller de l'ancien chef rebelle vice-président et sénateur Jean-Pierre Bemba, le Portugais Idalécio de Oliveira et International Consulting Marketing (ICM).

La présence, à côté de la COHYDRO, dans le bloc *onshore* de Ndunda opéré par Surestream, de la société congolaise International Business Oil SPRL (IBOS), détentrice d'une participation de 7 %, intrigue aussi les *insiders*. En effet, cette société ne dispose pas d'une expérience reconnue dans les milieux pétroliers. Son principal atout semble résider dans le fait que son président, Baudouin Ebeli Popo, est un ancien conseiller économique de feu Laurent-Désiré Kabila.

Les conditions d'obtention des permis sont donc controversées et dérogent aux usages des pays pétroliers du golfe de Guinée. Même en Angola ou au Nigeria, parfois décriés pour leur niveau élevé de corruption, les enchères pour l'attribution de concessions pétrolières offrent en principe à l'État les moyens de choisir l'offre la mieux disante, au plan financier ou technique, dans l'intérêt du bien public. Or, au Congo, rien de tel. Les blocs pétroliers ont été accordés de gré à gré, dans l'opacité. De surcroît, relève ICG, la RDC manque de réglementation globale pour le secteur pétrolier. L'ordonnance-loi en vigueur portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures date du 2 avril 1981 et ne prend en compte ni les évolutions des pratiques du secteur ni la réglementation fiscale introduite ultérieurement (International Crisis Group 2012).

ICG précise que seule la réglementation fiscale a été actualisée en juin 2006, avec des mesures fixant les tarifs des taxes, pas-de-porte et autres bonus de signature. L'ONG rappelle que le Premier ministre Matata Ponyo a reconnu dans son premier discours au Parlement, le 7 mai 2012, « l'insuffisance » que constitue l'absence de code des hydrocarbures. Ce qui entraîne plusieurs inconvénients (risques de confusion juridique et de manque de cohérence de la politique pétrolière, illustrés par le pourcentage variable selon les permis des participations de la COHYDRO). Le secteur est géré dans l'opacité la plus totale. La législation congolaise n'impose au Gouvernement aucun devoir d'information vis-à-vis des citoyens et les contributions des compagnies aux projets sociaux sont en deçà des pratiques internationales.

Enfin, ICG relève que l'obligation de publier les contrats pétroliers 60 jours après leur approbation, conformément à un décret du Premier ministre (décret n° 011/26, 20 mai 2011), n'est pas toujours respectée. Le site du ministère ne comprend pas, par exemple, l'accord avec Sacoil octroyant à Total 60 % sur le bloc 3 du graben Albertine. ICG évoque aussi le rapport du conciliateur indépendant de l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE) sur les revenus 2008-2009, qui révèle un écart de 1,3 million de dollars entre les paiements déclarés par les compagnies pétrolières et les recettes fiscales publiées par le Gouvernement, compte non tenu des sommes versées par les sociétés opérant dans le pays et les bonus de signature ou pas-de-porte en 2008 et 2009.

Il n'est donc pas sûr que la situation se soit beaucoup améliorée depuis l'interpellation du ministre des Hydrocarbures, Lambert Mende, en juillet 2008, à la tribune de l'Assemblée nationale par le député Jean Bamanisa. On y apprend que le ministre serait intervenu auprès de Tullow Oil (alors détentrice du bloc 1 du Graben Albertine) pour qu'elle transfère une participation de 40 % à H Oil (partenaire de Caprikat et de Foxwhelp), « société non connue dans le secteur de l'exploration et de l'exploitation du pétrole, attestant d'une volonté délibérée de confiscation des droits au détriment non de l'État mais d'une entreprise privée ». Dans son interpellation, le député affirme également que « plusieurs documents émanant du ministère des Hydrocarbures font état de détournement des montants payés par les pétroliers producteurs pour la formation ». Enfin, le député affirme être détenteur d'informations qui « font état d'enrichissement illicite des personnes qui gravitent autour de ces dossiers » (Bamanisa 2008).

Le député revient aussi à la promesse faite par Lambert Mende à l'Assemblée nationale que l'Accord de création de la zone d'intérêt commun entre la RDC et l'Angola, en 2007, conduirait à la mobilisation d'un appui budgétaire de 600 millions de dollars par l'Angola pour l'exercice 2008. Et il s'étonne que, le 13 juin 2008, le ministre se soit dédit. Il s'interroge aussi sur la signification de cette « aide budgétaire » jamais versée par Luanda. Qu'était censée récompenser cette somme ? Une capitulation ? Une concession quelconque ? Les interrogations de Bamanisa et d'autres sur ce point n'ont pas trouvé de réponse à ce jour.

### ***L'environnement, victime d'un chaos réglementaire***

La montée en puissance de l'activité pétrolière suscite aussi des craintes pour la préservation des écosystèmes et la santé des habitants. Déjà, les conditions de l'exploitation existante par Perenco au Bas-Congo font l'objet de polémiques récurrentes. En 2009, une mission du Réseau des Ressources

naturelles et de l'International Peace Information Service (IPIS) d'Anvers a conclu à la possibilité que les activités pétrolières à Moanda soient à l'origine d'une augmentation des maladies des yeux et du dessèchement des acajous et anacardiers (IPIS-RRN 2009). Parmi d'autres témoignages, le député Jean-Claude Vuemba Luzamba, du Mouvement du Peuple congolais pour la République (MPCR), a accusé Perenco de détruire la mangrove et de polluer les rivages et les eaux du littoral, provoquant d'importantes pertes chez les pêcheurs, et préconisé le recours à une firme internationale en matière de pollution pour évaluer les dégâts commis (*Le Climat Tempéré* 2010).

La crainte de répercussions négatives pour l'environnement dans les autres bassins a été également exprimée, dès 2008, par Jean Bamanisa. « Le découpage des blocs pétroliers n'a pas été fait en tenant compte des espaces protégés, les Parcs des Virunga, de la Salonga (Cuvette centrale) et le parc marin des lamantins (à l'embouchure du fleuve Congo) », avait-il alors déploré devant l'Assemblée nationale (Bamanisa 2008).

Mais l'affrontement entre partisans de l'exploitation et défenseurs de l'environnement s'est surtout cristallisé autour de la perspective de la mise en valeur du pétrole situé sur le territoire du Parc national des Virunga, le plus ancien d'Afrique, créé en 1925. Le 18 juin 2008, le directeur du Centre du Patrimoine mondial de l'UNESCO, Francesco Bandarin, avait écrit au ministre congolais de l'Environnement, José Endundo, pour lui rappeler que l'exploitation minière et pétrolière dans le parc était incompatible avec le maintien de son statut patrimonial. Dans ce courrier, Francesco Bandarin avait aussi prévenu le ministre qu'en cas de violation de ce principe, le parc pourrait être retiré de la liste du Patrimoine mondial, au risque de provoquer l'arrêt du financement des programmes de conservation dans l'ensemble du pays. Néanmoins, deux ans plus tard, le président Kabila passait outre, autorisant par ses ordonnances présidentielles l'exploration dans quatre blocs, dont deux chevauchant le territoire du parc.

Les défenseurs de l'environnement avaient emporté une manche, en mars 2011, avec la suspension annoncée par José Endundo de l'exploration pétrolière dans le parc jusqu'au début 2012 par la compagnie Dominion Petroleum, basée dans le paradis fiscal des Bermudes, son associée la société britannique Soco Oil et la COHYDRO. Avec ce bloc, ainsi que les blocs 3 et 4, les permis pétroliers couvrent en réalité 85 % des 7802 km<sup>2</sup> du parc. En gelant l'exploration, le ministre de l'Environnement avait suivi les recommandations de l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN), en charge de la gestion du parc, rappelant qu'une loi congolaise de 1969 interdit l'exploitation minière et pétrolière dans les parcs nationaux. L'ICCN ajoute que les campagnes sismiques sur le bloc 5 pourraient causer des problèmes de sécurité, car les mesures préconisées pour protéger des

stocks de dynamite étaient insuffisantes dans cette zone encore écumée par les groupes armés.

Total, devenue en décembre 2011 opérateur du bloc 3, prévoit une campagne sismique et le forage d'au moins deux puits du côté congolais. Bien qu'elle ait assuré, en juillet 2011, au Fonds mondial de la nature (WWF) qu'elle entendait limiter la prospection à la partie nord du bloc, à l'extérieur du parc, Total, qui a reconnu que l'exploitation à l'intérieur du parc constitue une violation de la législation congolaise incompatible avec le maintien de son classement au Patrimoine mondial de l'humanité, n'a pas caché lors de sa rencontre avec le WWF que si les forages au nord du bloc 3 étaient prometteurs, elle « réfléchirait avec attention à la suite », soit à une éventuelle exploitation au sud<sup>11</sup>.

Le WWF s'est également étonné que, sans attendre le résultat de l'*« étude environnementale stratégique »* (EES) sur l'exploration et l'exploitation pétrolière dans les cinq blocs du rift Albertin du Nord-Kivu et de la Province-Orientale, commanditée par José Endundo, Total ait lancé sa propre étude d'impact environnemental. Le WWF redoute que l'influence de Total ne devienne « incontrôlable » dans la province de l'Ituri qui abrite le bloc 3, où se manifestent des velléités indépendantistes, selon la firme française.

Le WWF redoute que les pétroliers ne cherchent à obtenir une dérogation au statut de zone protégée du parc si leurs explorations sont positives. Mais il y a peut-être une autre possibilité. Parmi les scénarios proposés au Gouvernement congolais par les consultants de SAFEGE, la filiale du groupe français Veolia, recrutés par l'UE pour mener cette EES, figure la création (comme dans la république de l'Équateur) d'un fonds qui serait alimenté pendant dix ans par la communauté internationale. Il serait géré par le Programme des Nations unies pour le Développement, qui verserait à l'État la moitié de ce qu'aurait rapporté l'exploitation pétrolière, s'appuyant sur le principe de la compensation carbone.

La partie n'est cependant pas gagnée. Car les pétroliers ont leurs appuis locaux. Fin 2010, les 41 députés du caucus du Nord-Kivu à l'Assemblée nationale ont écrit à José Endundo pour exprimer leur soutien au projet de Dominion Petroleum et de Soco. Selon eux, la loi de 1969 sur la conservation de la nature est en contradiction avec la résolution 1514 de l'Assemblée générale de l'ONU qui proclame le droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles. Dès lors, estiment-ils, il est impératif de trouver des

<sup>11</sup> Compte-rendu de la réunion WWF-Total, communiqué à l'auteur le 13 août 2011. Y étaient présents Jochen Krimphoff, Jean-Baptiste Roelens pour le WWF-France face à Jean-Marc Fontaine (vice-président HSE, coordination Développement durable), Thierry Monmont (direction Afrique, délégué Madagascar, RDC, Soudan/Affaires nouvelles), Kirsty Speirs (direction HSE, en charge de l'étude d'impact environnemental/baseline à Virunga), et Jean Lennox.

mécanismes pour concilier protection de l'environnement et exploitation des ressources. Pour justifier l'exploitation, les députés invoquent aussi le fait qu'en Ouganda, Dominion Petroleum et d'autres compagnies opèrent librement dans le Queen Elizabeth Park ou le Mount Ruwenzori National Park.

Cette affaire reflète le conflit permanent relatif aux questions foncières au Congo, qui n'est pas spécifique au secteur pétrolier, avec l'attribution, par exemple, de carrés miniers par le Cadastre minier (CAMI) dans le parc de Kahuzi-Biega (Sud-Kivu), au grand dam de l'ICCN. Manifestement, le feu vert contenu dans les ordonnances présidentielles de juin 2010, autorisant *de facto* l'exploration dans des zones protégées du graben Albertine, montre que la présidence a tranché en faveur des pétroliers. Cela n'ira pas sans conflit diplomatique. Ainsi, le comité en charge de la surveillance des sites du Patrimoine mondial de l'UNESCO a averti, le 27 juin 2012, que l'exploration pétrolière dans le Parc des Virunga pourrait causer de graves préjudices et devait, par conséquent, être stoppée (WWF 2012). Le comité a réitéré sa position, exprimée en 2008, selon laquelle l'exploitation du pétrole est incompatible avec le statut de Patrimoine mondial et demandé à la RDC de révoquer les permis accordés, non conformes aux engagements internationaux de la RDC. Soco International a même été critiquée comme étant « hostile au parc ». Selon le WWF, Soco aurait fait atterrir un hélicoptère au sein du parc. La question de l'autorisation pour cet atterrissage aurait conduit à une altercation entre la marine congolaise, agissant à titre de garantie pour Soco, et les gardes du Parc des Virunga. Selon des témoins, cet incident a engendré l'assassinat d'un garde, poignardé à l'aide d'une baïonnette. Par ailleurs, l'UNESCO, qui avait demandé à Total de s'engager publiquement à ne jamais explorer ni exploiter aucun site du Patrimoine mondial, n'avait pas obtenu de réponse à la fin septembre 2012.

Après avoir rassuré plusieurs fois divers interlocuteurs, dont le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders, de son intention de protéger le parc, le président Kabila semble avoir définitivement tranché la question. En effet, le Gouvernement a autorisé, le 24 septembre 2012, Soco à poursuivre ses explorations dans le parc, posant un risque potentiel pour les quelque deux cents gorilles menacés d'extinction. Le ministre congolais des Hydrocarbures, Crispin Atama, l'a justifié en déclarant que les intérêts économiques du pays avaient préséance sur les considérations environnementales dans le Parc des Virunga (Associated Press 2012).

L'exploitation pourrait aussi générer d'autres problèmes environnementaux. Lors du Congrès africain du pétrole de mars 2010, le ministre des Hydrocarbures de l'époque, René Ikesemanga, avait dévoilé l'intention de construire un vaste réseau d'oléoducs à travers la forêt équatoriale pour

acheminer le pétrole de la Cuvette centrale vers Muanda, sur l'Atlantique. Même si, pour le géologue du MRAC, Damien Delvaux, la présence d'or noir dans la zone reste à démontrer, en décembre 2010, l'homme d'affaires italien Alfredo Cestari, patron du groupe éponyme, a signé un accord pour l'étude de faisabilité d'un tel réseau, baptisé « Reptilian ». Sa fonction serait d'évacuer non seulement la production de la cuvette, mais aussi celles des graben Albertine et Tanganyika, ainsi que des bassins Upemba et Moero au Katanga. D'une longueur de 6500 km, son coût devrait tourner autour de 13 milliards de dollars, selon le ministère des Hydrocarbures (*Le Potentiel* 2011). Finalement, l'accord a capoté, a-t-on appris en janvier 2011, suite à un désaccord entre le ministère et la filiale du Gruppo Cestari, Italcon, qui voulait devenir le passage obligé des investisseurs intéressés par le projet. Mais, immanquablement, le débat autour d'un tel projet risque de revenir sur la table en cas de découverte dans l'un des bassins. Sans compter les risques sismiques et autres glissements de terrain, le risque de vols de carburant, et partant de pollution dans des milieux écologiques sensibles, ne doit pas être écarté. Le pipeline acheminant du carburant de Ango-Ango à Kinshasa est en effet surnommé « la clarinette », tant il est souvent percé par des trafiquants indélicats (Cros & Misser 2010).

Les risques de pollution du lac Tanganyika représentent un enjeu très important. Avec 18 940 km<sup>3</sup>, ce lac est le plus grand réservoir d'eau douce du continent, abritant une riche biosphère, avec pas moins de 2000 espèces de plantes et d'animaux (dont 263 espèces de poisson). Mais il présente une grande vulnérabilité, car il constitue un système écologique pratiquement fermé, avec un temps de renouvellement des eaux très long. En outre, le tremblement de terre dans le lac survenu en 2005, d'une magnitude de 6,8 sur l'échelle de Richter, rappelle qu'il se trouve sur une zone sismique susceptible de provoquer des accidents générateurs de pollution, comme la destruction de plateformes d'exploitation, nous confiait un expert de l'Autorité du lac en mai 2011. Enfin, toute décision d'entamer la prospection autour du lac Upemba au Katanga peut déclencher une nouvelle polémique avec les défenseurs de l'environnement, car il est situé au milieu d'un parc national de 11 730 km<sup>2</sup>.

## Conclusion

Le Congo possède du pétrole, mais, dans l'état actuel de la prospection, les ressources prouvées ou très probables susceptibles d'entrer en production au cours de la prochaine décennie se trouvent aux limites du territoire, dans des zones convoitées par d'autres États, militairement plus performants, qu'il s'agisse de l'Angola, de l'Ouganda ou du Rwanda.

Si le Congo ne peut pas faire l'économie d'un accord pour l'exploitation commune de l'*offshore* profond avec l'Angola, quelle que soit la ligne de démarcation de ses frontières orientales, il semble détenir des ressources qui pourraient lui garantir des revenus additionnels suffisants pour bouleverser la structure de son PIB et de sa balance commerciale.

Mais la question est de savoir comment l'État congolais va gérer cette manne. La tentation est grande de l'utiliser sans considération pour la préservation de l'environnement et la protection d'intérêts touristiques ou communautaires, ou pour la protection des droits de l'homme (Radio Okapi 2012b). Le pétrole et le gaz du lac Kivu constituent une opportunité pour le développement du pays, parce que le potentiel semble être en mesure de garantir une diminution de la dépendance envers les importations, voire une satisfaction des besoins. Mais pour que les retombées sociales de cette industrie, à haute intensité de capital mais faible pour ce qui est des perspectives d'emplois, se fassent sentir, l'État doit encore procéder à des réformes. L'histoire de la faible gouvernance du pays, de la faible cohésion sociale du système, et les expériences malheureuses d'autres pays d'Afrique subsaharienne ne plaident pas pour le fatalisme ou le cynisme, mais pour un appui à l'État congolais dans toutes ses composantes (exécutif, législatif, judiciaire) ainsi qu'à la société civile (dont la presse) dans ses fonctions de contrôle, afin que soit pris en compte l'intérêt des générations présentes et futures. Il existe des précédents positifs. Le Congo pourrait, comme vingt-cinq autres pays, dont l'Angola et le Soudan du Sud, demander à la Norvège, qui émerge comme une puissance « pétro-éthique », de le faire bénéficier de son expérience en matière de gestion de la manne et d'un fonds pétrolier agissant comme un fonds souverain, sauvegardant l'intérêt des générations futures. Encore faut-il que Kinshasa en exprime la volonté. Lors d'un débat en mars 2009 à Bruxelles autour du film *Katanga Business* de Thierry Michel, le commissaire européen au Développement Louis Michel avait expliqué que l'offre européenne d'une expertise pour l'aider à négocier au mieux de ses intérêts les contrats miniers n'avait suscité aucune réaction de Kinshasa...

## Bibliographie

- Africa Confidential*. 2010. « Congo/South Africa: secret oil deal » (9 juillet).
- Africa Energy Intelligence*. 2010. « Congo-K/Angola : aucune avancée sur la ZIC » (6 janvier).
- Africa Energy Intelligence*. 2011a. « Lac Kivu : Après le gaz, le pétrole ? » (23 février).
- Africa Energy Intelligence*. 2011b. « Méthane : les privés à l'initiative » (20 juillet).

- Africa Energy Intelligence.* 2012a. « Dos Santos constraint de partager la manne » (1<sup>er</sup> février).
- Africa Energy Intelligence.* 2012b. « Nessergy dans le couloir maritime » (2 mai).
- Africa Energy Intelligence.* 2012c. « Mai Mai scared off explorers » (14 mars).
- Associated Press. 2012. « Congo : projet pétrolier dans le Parc des Virunga » (24 septembre).
- Augé, B. 2009. « Border conflicts tied to hydrocarbons in the Great Lakes Region of Africa ». In J. Lesourne (dir.), *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business*. Paris : IFRI.
- Bamanisa, J. 2008 (12 juillet). « Conclusions Interpellation ». Kinshasa : Assemblée nationale.
- BBC News. 2012. « Uganda and Tullow sign deal to start oil production » (3 février).
- COMICO. 2008. « Cuvette centrale COMICO Slide Show ». Présentation Powerpoint.
- Cros, M.-F. & Misser, F. 2010. *Le Congo de A à Z*. Bruxelles : Éditions André Versaille.
- EEAS. 2011 (27 juin). « Évaluation environnementale stratégique de l'exploration/exploitation pétrolière dans le nord du rift Albertin. Étude de cadrage. Termes de références ».
- Global Witness. 2012 (29 juin). « La publication d'informations sur la propriété de blocs pétroliers congolais suscite de nouvelles préoccupations quant à un risque de corruption ». Communiqué de presse.
- International Crisis Group. 2012 (11 juillet). « L'or noir du Congo, risque d'instabilité ou opportunité de développement ». Rapport Afrique n°188.
- International Workshop on the Monitoring and Development of Lake Kivu Gas Resources. 2011 (8-10 février). Annexes. Rubavu.
- IPIS-RRN. 2009. « Impact de l'exploitation pétrolière sur la santé des populations locales et de l'environnement à Moanda. Cas de la firme Perenco ». Anvers.
- ITIE. 2012. « Rapport du conciliateur indépendant de l'ITIE sur les revenus 2008-2009, République démocratique du Congo, secteur des hydrocarbures (février) ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* (13 janvier).
- Journal officiel de la République démocratique du Congo* 2011
- Joyce, E. 2011 (18 novembre). « MP Exposes \$5.5 Billion Loss to Congolese People through Questionable Mining Deals with BVI “Shell” Companies ». Communiqué de presse.
- La Libre Belgique*. 2012. « Groupes armés dans le Parc national des Virunga et à ses bordures » (22 août).
- Le Climat Tempéré*. 2010. « Pollution à Moanda/Bas-Congo : le député J.C. Vuemba hausse le ton » (13 août).
- L'Observateur*. 2011. « Exploitation des ressources pétrolières et gazeuses dans la Mai » (5 juillet).
- Le Phare*. 2010. « Exploitation pétrolière dans le bassin côtier du Bas-Congo : La société Surestream cède ses parts à ENI » (17 septembre).

*Le Potentiel.* 2011. « Oléoduc Graben Albertine-océan Atlantique : la RDC tourne le dos à l'Italien Italcon » (13 janvier).

Ministère de l'Énergie, secrétariat général aux Hydrocarbures. 2006 (octobre). « Contrat de partage de production entre la République démocratique du Congo et l'association Nessergy Congo/COHYDRO sur l'offshore profond congolais (couloir maritime) ».

Ministère des Hydrocarbures 2010

Misser, F. 2012a. « L'Angola protecteur encombrant et partenaire d'avenir ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises – Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 185-213.

Misser, F. 2012b. « Rwanda pulls in investors to help realise plan to double generation capacity by 2017 ». *African Energy* (19 avril) 229 : 9.

OCHA/Katanga. 2012 (27 juin). Rapport hebdomadaire.

Pole Institute. 2011 (avril). « Exactions des FDLR à l'Est de la RDC : les voix des victimes congolaises ».

Programme d'action du Gouvernement 2012-2016. 2012 (mai).

Radio Okapi. 2011. « Pétrole : Oil of DR Congo annonce la campagne sismique des blocs 1 et 2 du Graben Albertine » (20 août).

Radio Okapi. 2012a. « Louis Koyagialo nommé Premier ministre intérimaire » (6 mars).

Radio Okapi. 2012b. « Goma : deux défenseurs de l'environnement menacés de mort, selon l'Asadho » (20 avril).

Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier. 2009 (septembre). Kinshasa : Sénat.

République démocratique du Congo. Ministère des Hydrocarbures. 2010 (mai). « Contrat de partage de production entre la République démocratique du Congo et Caprikat Ltd et Foxwhelp Ltd » (blocs I et II du Graben Albertine).

Reuters. 2009. « L'Angola extrait du pétrole congolais, accuse un ministre de RDC » (25 mars).

Reuters. 2010. « Italy's Eni to Take Share in Congo Oil Block » (16 août).

Reuters. 2012a. « Uganda Ups Oil Reserves Estimate 40 pct to 3.5 bln bbls » (17 septembre).

Reuters. 2012b. « U.N. to Release Divisive Report on Rwanda Support for Congo Rebels » (26 juin).

*Revue congolaise des activités extractives.* 2010 (avril). « Mines, hydrocarbures et bois – Édition spéciale ». Kinshasa : Groupe Géopolis.

Sachse, V., Delvaux, D. & Littke, R. 2011. « Petrological and geochemical investigations of potential source rocks of the central Congo Basin, Democratic Republic of Congo ». *American Association of Petroleum Geologists Bulletin* 4.

Sachse, V., Delvaux, D. & Littke, R. Institute Geology and Geochemistry of Petroleum and Coal (Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule). 2012. « Source rock

potential of Paleozoic and Mesozoic sediments of the Central Congo Basin, Democratic Republic of Congo ». Paris : conférence Geofluids. Présentation Powerpoint.

Siluvangi, R. 2010 (20 décembre). « Conclusion sur la question orale avec débat adressée à Monsieur le Premier ministre sur la délimitation du plateau continental ». Kinshasa : Sénat.

Songore, T. 1998 (7-11 septembre). « Lutte contre la pollution et autres mesures pour protéger la biodiversité du lac Tanganyika ». Bujumbura : Analyse diagnostique nationale.

*The Wall Street Journal*. 2012. « Africa Leaders Trade Jabs Over Conflict in Eastern Congo » (25 septembre).

Trinity Oil and Gas. 2011 (document en circulation en juin). « DRC Proposal for the Offshore Boundary Negotiations with Angola ». Présentation Powerpoint.

VOA News. 2012. « Survey Shows Lake Tanganyika's Oil “Potential” in Tanzania » (28 août).

WWF. 2012. (28 juin). « Les gouvernements et les compagnies pétrolières rappelés à l'ordre au sujet de l'exploration dans le Parc des Virunga ». Communiqué de presse.

## **Liste des sigles et acronymes**

ADF-NALU: Allied Democratic Forces-National Army for the Liberation of Uganda

BCC : Banque centrale du Congo

CAMI : Cadastre minier

CAPE : Congrès africain du pétrole

CEC : Convergence pour l'émergence du Congo

CNDP : Conseil national pour la défense des peuples

CNOOC : China National Offshore Oil Company

COHYDRO : Congolaise des hydrocarbures

COMICO : Compagnie minière congolaise

EES : Étude environnementale stratégique

ENI : Ente nazionale Idrocarburi

EWSA : Electricity and Water Supply Authority

FDLR : Forces démocratiques pour la libération du Rwanda

HRT : High Resolution Technology

IBOS : International Business Oil

ICCN : Institut congolais pour la conservation de la nature

ICG : International Crisis Group

ICM : International Consulting Marketing

IFP : Institut français du pétrole

IPIS : International Peace Information Service

ITIE : Initiative pour la transparence des industries extractives

LRA : Lord's Resistance Army

M23 : Mouvement du 23 mars 2009

MIOC : Muanda International Oil Company

MLC : Mouvement de libération du Congo

MPCR : Mouvement du peuple congolais pour la République

MRAC : Musée royal de l'Afrique centrale

NRG : New Resolution Geophysics

OPEP : Organisation des pays exportateurs de pétrole

OCT : Orascom Construction Industries

RDC : République démocratique du Congo

REC : Rwanda Energy Company

REMINA : Société de recherches minières en Afrique

SACOIL : South Africa Congo Oil

UPEGAZ : Unité pour la promotion et l'exploitation du gaz du lac Kivu

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

VOA : Voice of America

WWF : World Wildlife Fund

ZIC : Zone d'intérêts communs



## **LA GESTION DE L'ÉCOSYSTÈME FORESTIER EN RDC : ANALYSE CRITIQUE**

*Frank Van Acker*

### **Introduction**

Le deuxième ensemble forestier tropical de la planète, couvrant environ 145 millions d'hectares, se trouve dans la République démocratique du Congo (RDC). Ce bassin forestier à biodiversité exceptionnelle dispense des services écosystémiques essentiels à l'échelle globale, tels que le piégeage du carbone. Les forêts n'en sont pas moins menacées. En 2001, le secteur forestier était encore sous la législation coloniale. Plus de 43 millions d'hectares (430 000 km<sup>2</sup>) étaient sous 285 contrats d'exploitation forestière. Les redevances dues au Gouvernement étaient faibles et restaient souvent impayées (FCPF 2010 : 2). On peut faire remonter l'instabilité à la libéralisation en 1982 de l'exploitation et de la commercialisation des principales ressources naturelles du Zaïre par le régime Mobutu (Young & Turner 1985). Cette libéralisation créa une ambiguïté permettant d'incessants contournements pour acquérir à titre personnel des biens publics, notamment les terres et les richesses naturelles. Suite au désinvestissement des entreprises étrangères, dû à l'instabilité, les filières d'exploitation forestière artisanale ont pris racine. Tandis que la RDC est aujourd'hui entrée dans une phase de stabilisation, le contexte socio-économique et politique post-conflit donne un caractère délicat et particulier à la gestion des ressources forestières. Ce contexte est marqué par la faiblesse généralisée des institutions.

Le sort des forêts dépendra des décisions qui seront prises dans les années à venir. Ces décisions doivent concilier les multiples demandes d'aujourd'hui tout en protégeant les intérêts des générations futures. Les enjeux comprennent la croissance économique du pays, la sauvegarde des moyens de subsistance des communautés locales, ainsi que la protection des biens publics mondiaux que représentent la biodiversité et l'énorme « puits de carbone » que forme la forêt de la RDC. Il est évident que ces décisions seront influencées par des dynamiques nationales aussi bien que

globales. L'expansion de l'économie mondiale entraîne l'augmentation de la consommation de bois et de produits agricoles. Une telle croissance exigera des terres supplémentaires. La demande de terres pour produire des biocarburants constitue une autre pression sur les forêts. Comme les pays du monde cherchent à évoluer vers une économie de faible production de carbone, les pressions risquent de mener à la substitution de forêts plantées aux forêts naturelles. Une compétition accrue pour les essences de bois précieux rendra rentable l'ouverture des forêts naturelles plus éloignées. Ces tendances affecteront non seulement le climat mais aussi, en premier lieu, les populations rurales de RDC qui dépendent des terres et des forêts.

Les enjeux forestiers se cristallisent autour d'une question élémentaire : comment protéger l'un des plus précieux écosystèmes du globe en sécurisant une population parmi les plus pauvres du monde ? Les efforts de conservation pourront-ils créer des bénéfices locaux en accord avec la valeur de l'agriculture traditionnelle et des produits ligneux (bois d'œuvre, charbon de bois...) et non ligneux (viande de brousse...) extraits de la forêt ? La réponse se trouve dans la façon dont la relation entre l'accès aux espaces (terres boisées) et l'accès aux ressources qui s'y trouvent (bois, charbon...) est articulée. Cette articulation se manifeste sous forme de dynamiques de privatisation et de phénomènes liés à la globalisation des enjeux environnementaux, tels qu'une stratégie nationale de REDD+ (Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière<sup>1</sup>).

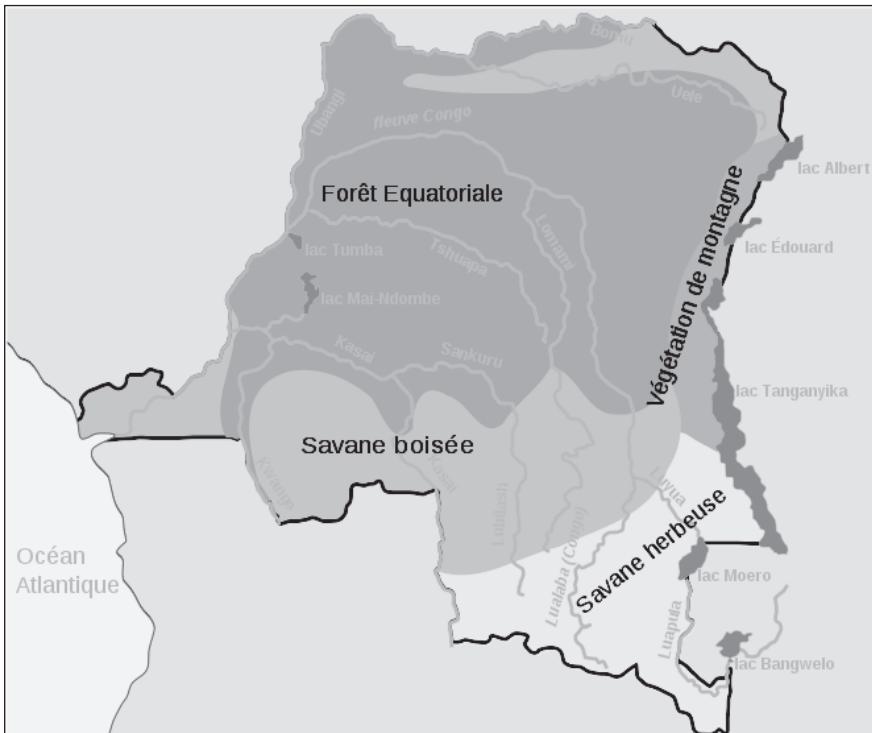
La loi d'août 2002 portant Code forestier est l'instrument juridique de base qui devrait façonnner l'articulation entre le régime juridique des terres boisées et les droits d'usage des ressources forestières. Cependant, ce cadre légal et institutionnel demeure ambigu, et la traduction des engagements du Gouvernement congolais en actions concrètes reste faible. Notamment, l'engagement du Gouvernement à impliquer les communautés locales dans la gouvernance forestière est plutôt hypothétique. L'un des défis majeurs est celui de la vision de base – sous forme de politique forestière – sur laquelle on pourrait appuyer une vision de l'aménagement du territoire et de l'usage des ressources. En l'absence d'une telle politique, l'intérêt du peuple congolais n'est pas clairement formulé, et la gestion forestière se trouve confrontée à de multiples initiatives et des discours contradictoires (Katembo 2009). Des conflits importants se cristallisent aujourd'hui autour des communautés locales : avec les concessionnaires forestiers sur la question du contrat social, aussi bien qu'avec l'État sur la délimitation des aires protégées.

<sup>1</sup> Au-delà du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD), les stratégies REDD+ mettent l'accent sur le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans la réduction des émissions.

Dans les pages qui suivent, l'article considère brièvement l'état des ressources forestières ainsi que le cadre légal et institutionnel, pour développer ensuite une analyse des enjeux quant à l'exploitation et la conservation forestière.

## 1. Contexte

### La surface boisée de la RDC



Source : Aliesin (Image:Végétation de la rdc.JPG) [GFDL (<http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>), CC-BY-SA-3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>) ou CC-BY-SA-2.5-2.0-1.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5-2.0-1.0/>)], via Wikimedia Commons.

La RDC compte 145 millions d'hectares (ha) de forêts répartis entre quatre grands écosystèmes : la forêt dense humide, les forêts de montagne, la forêt claire et la mosaïque savane-forêt (RDC, MECNT 2009 : 2). Ces forêts recouvrent plus de 60 % du territoire national et représentent près de la moitié des forêts tropicales africaines ; elles forment la sixième plus grande superficie forestière et le second plus grand bloc de forêt tropicale au monde (Eba'a Atyi & Bayol 2009).

Les données disponibles sur l'évolution du couvert forestier sur la période 1990-2000 indiquent un taux de déforestation brut de 0,25 % (Eba'a Atyi & Bayol 2009), en soi relativement faible par rapport aux taux des deux autres grandes surfaces de forêts tropicales (Brésil 0,6 % et Indonésie 2 %<sup>2</sup>). Néanmoins, la perte nette de forêts reste considérable. L'importance de son couvert forestier place la RDC dans les dix premiers pays qui perdent les surfaces les plus importantes (Fétiveau *et al.* 2010 : 6). En valeur absolue, la RDC perd plus de 240 000 ha (2400 km<sup>2</sup>) par an (Forum de haut niveau 2011).

Le taux de dégradation forestière est largement plus élevé (5,4 % entre 1990-2000) (Greenpeace 2005 : 3). La dégradation n'implique pas de réduction de la superficie forestière, mais plutôt la baisse de l'état qualitatif des forêts. Lorsque la forêt d'origine est morcelée en une multitude de zones de plus en plus réduites, les impacts environnementaux sont considérables, réduisant le potentiel à accomplir des bénéfices issus des écosystèmes (Kamungandu *et al.* 2012 : 18). La création des routes ou les défrichements agricoles ouvrent des saignées et isolent les lots forestiers les uns des autres. L'exploitation forestière, elle aussi, est un facteur de dégradation, avec des impacts directs (prélèvement de la ressource ligneuse, ouverture de routes) et indirects (facilitation de la mobilité des populations). La déforestation et la dégradation ne sont pas réparties sur le territoire de manière homogène, comme en témoigne l'existence de « points chauds » de déforestation. L'Est du Congo dans la région des Grands Lacs, les territoires de Bumba et Lisala en Équateur, ou bien la province du Bas-Congo sont des zones particulièrement critiques<sup>3</sup>.

Quant aux causes de déforestation et de dégradation, la responsabilité de l'industrie forestière et des communautés locales demeure un sujet aigu de controverse. S'il est affirmé, d'une part, qu'« en Afrique, ce sont les petites exploitations qui contribuent à la déforestation alors que dans d'autres pays du monde (Brésil), ce sont les agrobusiness qui posent problème » (Forum de haut niveau 2011), d'autre part, Greenpeace souligne en RDC la responsabilité importante des exploitations industrielles (forestières et minières). Les données statistiques, ainsi que la compréhension des dynamiques, manquent à un point tel que l'élaboration d'une stratégie REDD+ préliminaire s'est appuyée sur une synthèse bibliographique. Néanmoins, il est possible de donner un aperçu des moteurs de déforestation sous la forme de quelques

---

<sup>2</sup> FAO. « Changement dans l'étendue des forêts et des autres terres boisées 1990-2005 ». <http://www.fao.org/forestry/32033/fr/>. La FAO définit la déforestation comme la réduction permanente du couvert forestier à une densité inférieure à 10 %/ha.

<sup>3</sup> Cf. Portail de l'observation spatiale des forêts du bassin du Congo : <http://bassinducongo.reddspot.org/>

« schémas dominants » (RDC, Banque mondiale & Programme UN-REDD. 2010) :

- l'augmentation de la densité démographique, et donc des surfaces mises en culture ;
- la couverture d'environ 80 % des besoins énergétiques nationaux par des biocarburants (bois de feu et charbon de bois) ;
- l'impact des exploitations forestières et minières industrielles ;
- les pratiques d'exploitation dite « artisanale », consistant en des prélèvements dans les forêts protégées et les espaces boisés à vocation agricole, et à l'intérieur des concessions forestières.

L'importance relative de ces facteurs et la façon dont ils interagissent varient sans doute d'une région à l'autre. Notons toutefois que, si la déforestation a été relativement modeste par le passé, il est important d'identifier et de comprendre l'impact des futurs « moteurs » de la déforestation, y compris de nouveaux aspects tels que l'exploitation agricole industrielle. Dans le cadre du développement d'une stratégie nationale REDD+, laquelle doit répertorier et aborder les causes réelles de la déforestation, la compréhension des actuels et futurs « moteurs » est de rigueur.

## **2. La gestion forestière : cadre institutionnel et législatif**

### ***Présentation du cadre***

#### **Cadre légal**

La RDC se trouve dans une phase de transition vers le cadre législatif inscrit dans le Code forestier de 2002. Une politique forestière nationale qui devrait définir les principes de gestion, prévue par le Code, fait toujours défaut. Entre-temps, le Programme national Forêt et Conservation (PNFoCo) sert de cadre de référence à l'ensemble des programmes sectoriels.

Le cadre législatif apparaît innovant sur plusieurs points, comme la participation des communautés à la gestion des ressources forestières, l'aménagement obligatoire des concessions forestières et la création pour les concessionnaires d'obligations en termes de responsabilité sociale envers les populations locales. La gestion forestière est traitée dans la loi en quatre volets : la répartition des forêts, l'accès à l'espace et à la ressource forestière, les usages alternatifs de la forêt, et la réalisation des inventaires et des aménagements forestiers (OI-FLEG 2011). Les forêts font partie du domaine

de l'État. Sur le plan de l'organisation du territoire forestier, ce domaine consiste en trois catégories :

- les forêts classées : aires protégées sous divers statuts (parcs nationaux, réserves naturelles), gérées par l'ICCN (Institut congolais pour la Conservation de la Nature). Cette catégorie couvre 10 % du territoire national et atteindra 15 % à terme ;
- les forêts de production permanente : espaces dont la gestion est dédiée à des fins d'exploitation industrielle sous forme de concessions forestières de vingt-cinq ans. Cette catégorie comprend 10 millions d'hectares actuellement concédés, avec l'objectif d'atteindre 20 millions d'hectares à terme ;
- les forêts protégées : catégorie par défaut, avec possibilité d'accueillir d'autres activités économiques, comme l'agriculture et l'exploitation minière.

Le Code de 2002 organise également l'accès à l'espace, sous la forme de l'économie du régime forestier. La concession forestière diffère de la concession foncière dans la mesure où le propriétaire forestier n'est pas toujours le propriétaire foncier (Sakata 2008). Cette dynamique d'articulation entre droits fonciers et gestion forestière est constituée par des actions publiques (zonage, classement), ainsi que par des actions privées, qu'elles soient le fait d'entreprises privées et d'organisations internationales ou qu'elles soient communautaires et locales (Karsenty 2005 : 220).

La loi prévoit plusieurs types de titres d'exploitation forestière. Les titres de longue durée sont destinés à une exploitation industrielle, tandis que ceux de courte durée couvrent l'exploitation artisanale. Au-delà de l'exploitation du bois d'œuvre, le Code prévoit explicitement l'exploitation du domaine forestier pour des objectifs commerciaux alternatifs tels que la conservation, la chasse, le tourisme, ou encore la fourniture de services environnementaux.

### **Cadre institutionnel**

Un décret de 2003 règle l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement. Le secteur forestier évolue à l'intérieur d'une macrostructure ministérielle, le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme (MECNT). Le MECNT est également chargé de piloter et de mettre en œuvre le processus REDD+ au niveau national. Le MECNT met en exergue le fait que les questions environnementales liées aux changements climatiques ne sont plus l'apanage de son ministère mais concernent tous les ministères, et qu'il y a des « ministres bis de l'environnement » dans chaque ministère (Forum de haut niveau 2011).

Deux types d'évolution institutionnelle sont importants pour le futur de la gestion durable des forêts en RDC. D'une part, la RDC harmonise

progressivement sa politique forestière avec celle des pays de l'Afrique centrale dans le cadre de la Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), pays avec lesquels la RDC a signé, en 2005, un traité sur la gestion durable des forêts et adopté un Plan de convergence. Dans ce cadre, les Gouvernements de la RDC et des autres pays membres se sont engagés à harmoniser leurs politiques forestières et l'orientation des investissements publics dans le secteur forestier. Le Plan consiste en dix axes stratégiques, prévoyant, entre autres, la mise en place d'un programme REDD+ dans tout le bassin du Congo.

D'autre part, il est crucial de considérer la mise en œuvre du processus de décentralisation. La Constitution congolaise de 2006 confirme le principe d'une large décentralisation des fonctions administratives, établissant une répartition des compétences entre les provinces et le pouvoir central, y compris sur la réglementation du régime des forêts. En février 2007, des institutions provinciales ont été élues et installées. La décentralisation de la gestion forestière constitue non une déconcentration des pouvoirs centraux vers les provinces, mais plutôt une dévolution politique des compétences. Tandis que le pouvoir central restera en charge principalement de la réglementation et de la planification forestière, le suivi et la mise en application devraient relever essentiellement du pouvoir provincial (*Forests Monitor* 2010a). Un rôle plus important pour les provinces impliquerait le partage de la rente forestière entre les provinces et le pouvoir central à travers des réformes de la fiscalité forestière. Le partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40 % du produit des adjudications aux entités locales décentralisées est désormais prévu<sup>4</sup>.

## **Analyse du cadre**

La question dominante concerne l'articulation entre les droits fonciers et les droits d'usage des ressources forestières. Hormis les questions d'exhaustivité et de cohérence, les principales caractéristiques d'un cadre de réglementation sont sa justification sociale et le degré de transparence et de responsabilisation dans sa formulation et son application.

### **Cohérence et exhaustivité**

Le cadre juridique en soi est incohérent et incomplet. Plusieurs décrets relatifs au Code forestier sont encore nécessaires afin de le rendre opérationnel ; trente-sept des quarante-cinq décrets relatifs au Code ont été signés<sup>5</sup>. Notons

<sup>4</sup> <http://www.comifac.org/states/zoom-sur-les-etats-membres-de-la-comifac/>

<sup>5</sup> <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/90>

qu'aucune disposition réglementaire ne permet de mettre en œuvre les mesures de la foresterie communautaire, dix ans après la promulgation du Code forestier. Tandis que toute communauté locale a le droit d'acquérir tout ou partie de ses forêts coutumières en tant que concession forestière, le droit positif n'a ni défini ni organisé cette possibilité, contrairement à la concession forestière qui fait l'objet d'une codification presque complète. Il y a aussi l'absence de textes réglementaires relatifs aux infractions forestières. La grande majorité des infractions au Code forestier ne sont pas spécifiées et les peines pour les violations manquent d'effet dissuasif. Les mêmes dispositions s'appliquent tant pour la plupart des actions illégales graves que pour des infractions modestes. Ainsi, seule une sanction générique peut les punir. Le Code prévoit une amende d'un maximum de 100 000 FC (soit 85 euros)<sup>6</sup> (OI-FLEG 2011 : 28).

En outre, il existe des contradictions entre le Code et d'autres instruments législatifs, ce qui mène à des conflits et paralyse l'action de l'administration. La Constitution de 2006 est en conflit avec le Code forestier quant à la répartition des compétences entre les provinces et le pouvoir central. La Constitution dispose dans un premier temps que la réglementation sur le régime des forêts fait l'objet d'une compétence partagée. Ensuite, le régime des forêts est dit « relever exclusivement » de la compétence du pouvoir central. Enfin, il est écrit que « l'application de la législation nationale en matière forestière est dévolue exclusivement au pouvoir provincial ». Les textes pour clarifier la portée des dispositions de la Constitution ou pour en expliciter les modalités d'application sont absents (OI-FLEG 2011 : 13). Il existe aussi des contradictions entre la loi sur la décentralisation et le Code forestier dans le domaine de la perception de l'impôt. L'un prévoit la perception au niveau provincial et l'autre le transfert des fonds en provenance de Kinshasa vers les provinces.

### **Transparence et responsabilisation**

La panoplie réglementaire ouvre le champ aux problèmes d'autorisation. Quant à l'administration, le manque de capacités et le niveau des salariés sapent la volonté d'appliquer le cadre juridique de manière impartiale. Les pratiques non coordonnées et souvent discrétionnaires de l'administration encouragent la corruption.

L'entretien d'une certaine confusion dans la terminologie rend difficile de déterminer la nature de l'autorisation octroyée. Ainsi, pour l'exploitation dans une concession forestière, un arrêté de 2007 institue « l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre », en plus du « permis de coupe ordinaire »

<sup>6</sup> Conversion franc congolais/euro (taux de change 1 FC = 0,0008 euro au 25/09/2012) ; <http://www.forexticket.fr>

défini dans le Code de 2002 (OI-FLEG 2011). La confusion affectant l'autorisation d'usage forestier découle non seulement d'une articulation juridique problématique, mais aussi de la pratique administrative.

La méconnaissance de la réglementation forestière et le manque de pratiques standardisées fournissent un terrain fertile pour les abus. La pratique administrative au sein du MECNT reste dictée par les exigences de l'ancien régime forestier, fondé essentiellement sur le « Guide de l'exploitant forestier » de 1984 (Global Witness 2007<sup>7</sup>). Il s'avère aussi que la coordination entre les différentes institutions en charge des forêts (les différents services du ministère, et entre le ministère et ses principaux partenaires) est très faible, sinon inexistante. Dans la pratique, chacune de ces structures prend des initiatives et poursuit ses actions de façon indépendante. Ainsi, au moins six différents niveaux d'organismes gouvernementaux sont impliqués dans la délivrance des permis d'exploitation artisanale (Benneker 2012 : 32). Il apparaît aussi que le ministre en charge des Forêts continue à délivrer des « permis de coupe » à la place des gouverneurs de province, comme prévu par le Code de 2002 (Global Witness 2007).

### **Justification sociale**

Le cadre de gestion forestière en RDC consiste en effet en trois régimes superposés. Tandis que les communautés forestières considèrent que la plupart des terres forestières doivent être sous le contrôle d'un système traditionnel, la législation reconnaît les droits de jouissance coutumiers<sup>8</sup> mais ne les transcrit pas dans le droit positif, les restreint même dans certains cas. Ainsi, dans le Code forestier, ces droits sont restreints au périmètre des concessions forestières et des aires protégées (Fétiveau *et al.* 2010). Le système juridique formel est celui de domanialité, combiné avec un régime concessionnaire éclaté entre plusieurs régimes de gestion et adossé à des titres délivrés à des personnes morales ou physiques. Tandis que l'État s'est déclaré propriétaire de ce domaine forestier, cette propriété n'est pas constituée selon les procédures d'un État de droit, en l'absence de procédures de classement des terres et d'un système central d'enregistrement. Sans un tel système, il est impossible de vérifier si un terrain n'a pas fait l'objet d'une allocation ou d'une mutation.

<sup>7</sup> En 1984, des normes et procédures relatives à la gestion et l'exploitation forestières, constituées essentiellement de notes, de circulaires et de décisions du ministre en charge des Forêts, furent rassemblées dans ce Guide.

<sup>8</sup> Les communautés forestières peuvent en exploiter artisanalement les ressources ligneuses et non ligneuses ou les convertir en terres agricoles sans autorisation préalable si la déforestation est inférieure à 2 ha.

La résolution de l'ambiguïté du cadre de gestion forestière demande de dénouer la complexité des questions relatives aux droits coutumiers, ainsi qu'une allocation transparente des superficies. Dénouer la complexité des questions relatives aux droits coutumiers nécessite de définir la personnalité juridique des communautés locales et de mener un recensement préalable des « présumés propriétaires » des zones boisées avant l'enregistrement d'un titre (collectif) légal. Le « zonage » du territoire de la RDC devra alors intégrer les trois catégories de forêt définies dans le Code forestier au regard des besoins définis dans le cadre d'une politique forestière nationale. En effet, l'allocation des concessions avant la détermination des zones et du statut juridique des droits coutumiers enlève toute chance de participation significative des communautés locales (Greenpeace n.d.a : 21). En l'absence d'une telle politique et d'un tel plan, on assistera à des chevauchements porteurs de conflits entre concessions foncières, forestières, minières, aires protégées et communautés locales (Fétiveau *et al.* 2010 : 10).

*In fine*, l'articulation entre les droits fonciers et les droits d'usage des ressources forestières reste ambiguë. Comme Benneker l'affirme : « Les arrangements de réforme influencent les pratiques locales de manière vague, non structurée et inattendue... Les pratiques d'utilisation des forêts sont le résultat de harcèlements constants et de négociations entre acteurs locaux » (Benneker 2012 : 32). Cette réalité révèle une évolution importante. On assiste à une remise en cause implicite de la forêt comme domaine collectif avec un rôle exclusif de l'État. Cette évolution se manifeste par diverses formes de privatisation. La demande pour des formes de propriété communautaire – une forme de privatisation collective – est une réaction vis-à-vis de la privatisation aux fins d'exploitation et de conservation. Cette question de la « privatisation » évoque la question épineuse de la légitimité. Les définitions juridiques ne garantissent pas nécessairement l'acceptation sociale. L'octroi d'une autorisation générale d'exploitation à un seul type d'utilisateur pour des décennies (autorisation renouvelable) crée, sur le terrain, une situation de fait et difficile à changer. Cette réalité peut être parfaitement légale, mais socialement inacceptable. Le schéma ci-dessous place cette réalité du terrain – le harcèlement et les négociations constantes – dans la relation difficile entre légitimité et légalité.

### Schéma 1. Relation entre légalité et légitimité

		Légitime	
		Oui	Non
Légale	Oui	Loi applicable	Harcèlement et conflit
	Non	Zone grise (recherche et partage des rentes par des négociations)	Conflit intense

Source : adapté de Van Acker 2010.

## 3. Exploitation des forêts naturelles

### ***Exploitation industrielle***

Le secteur forestier formel est un secteur concentré, dont les quatre premiers producteurs sont en mesure d'assurer plus des deux tiers de la production nationale. Le groupe américain Blattner Elwyn est le plus grand, devant le groupe Nordsüd timber (NST), basé au Liechtenstein<sup>9</sup>. Un faible potentiel de production à l'hectare et la commercialisation d'un nombre limité d'essences parmi les plus rémunératrices caractérisent l'exploitation forestière en RDC. De 1992 à 1995, les six principales essences exploitées représentaient près de 75 % du volume prélevé. Le prélèvement moyen à l'hectare, de 1994 à 2002, est estimé à 3,1 m<sup>3</sup>/ha. La plupart des chantiers forestiers réalisent de très faibles productions, souvent inférieures à 2000 m<sup>3</sup>/mois (Eba'a Atyi & Bayol 2009). En termes d'exportation, la RDC exportait environ 500 000 m<sup>3</sup>/an de bois avant sa descente dans l'instabilité en 1992. En 2002, moins de 100 000 m<sup>3</sup>/an étaient officiellement déclarés pour l'exportation, tandis qu'une grande partie du pays était sous le contrôle des rebelles. Les exportations de bois de la RDC aujourd'hui sont de près de 200 000 m<sup>3</sup>/an (Musavandalo 2009 : tableau n° 5). Cependant, les recettes fiscales provenant du secteur sont minimes (International Forest Industries 2009) ; le total pour les trois premiers trimestres de 2011 est de 10 millions USD<sup>10</sup>.

On prévoit une augmentation du volume déclaré jusqu'à 15 m<sup>3</sup>/ha/an en 2030 (RDC, MECNT 2009 : 20). D'autres jugent que le prélèvement

<sup>9</sup> Le groupe suisse Danzer, qui était le producteur dominant, a vendu ses opérations en RDC au Groupe Blattner Elwyn (GBE) en mars 2012. Entre autres activités en RDC, GBE est impliqué dans l'agro-industrie. Le Forest Stewardship Council (FSC) a informé Greenpeace que GBE ne souhaitait pas poursuivre une démarche pour la certification FSC de gestion durable des forêts. Les certificats existants ont été immédiatement annulés sur demande du GBE (Groupe L'Avenir, 6 avril 2012, « Danzer vend ses activités d'exploitation forestière en RDC ; son successeur fera-t-il mieux ? » <http://www.groupeavenir.cd/spip.php?article44927>)..

<sup>10</sup> <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/lessons-learnt/analysis/>

à l'hectare restera à un niveau faible pendant des années encore. Certains massifs forestiers très éloignés et très difficiles d'accès, la faiblesse des infrastructures et des moyens de transport fluvial ou routier, ainsi que le goulot d'étranglement du port de Matadi, sont des facteurs limitants (Cassagne & Nassi 2007 : 40). À l'heure actuelle, l'exploitation s'est progressivement concentrée sur les zones les plus accessibles (massifs du Mayombe et de la Cuvette centrale principalement localisés dans les provinces du Bas-Congo et de Bandundu) et dans la Province-Orientale (SODEFOR 2008).

Afin de renforcer la gestion forestière industrielle, l'État a entrepris la validation des titres forestiers de type exploitation industrielle concédés au secteur privé. En mai 2002, un moratoire était imposé au renouvellement ou à l'extension des titres, ainsi qu'à l'octroi de nouveaux titres<sup>11</sup>. Tandis qu'avant 2002, 45,5 millions d'hectares étaient attribués, 25,5 millions d'hectares ont été abrogés en 2002. En 2005, avec la publication du décret fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, les concessionnaires ont soumis à la validation cent cinquante-six requêtes de conversion de titres existants pour un total de 22 millions d'hectares. En 2009, la commission interministérielle en charge de la conversion jugeait convertibles soixante-cinq titres représentant une superficie de 9 millions d'hectares. En 2011, le Gouvernement a annoncé la révision des résultats : quinze titres parmi ceux d'abord jugés non convertibles seront quand même convertis en concessions (Greenpeace 2012). Sans doute, une telle attribution arbitraire des concessions bouscule les intentions du système, rappelant la logique clientéliste de règle avant la réforme. Encore prévu, en sus des 10 millions d'hectares confirmés, est l'octroi de 10 millions d'hectares en nouveaux permis dans des périmètres à identifier à l'issue du zonage. Compte tenu des pratiques existantes dans la région, 75 % de cette surface serait affectée à la coupe – donc environ 14,1 millions d'hectares (141 000 km<sup>2</sup>) de forêts exploitées au cours des vingt prochaines années (Benneker 2012 : 32).

Les titres jugés convertibles ont droit au nouveau contrat de concession forestière, pourvu que soient satisfait des préalables comme l'élaboration d'un plan d'aménagement et la signature d'un contrat social avec la population locale. Ce contrat a pour objectif de faire payer à l'entreprise forestière le coût social et écologique de sa production. Un tel contrat est lié aux volumes et essences à exploiter. Les groupements locaux doivent attendre la finalisation du plan d'aménagement pour la signature du contrat social. Tandis qu'aucun plan d'aménagement n'avait été signé, la commission mise en place par le

<sup>11</sup> Cent huit titres, avec une superficie totale de 15 650 503 ha, auraient été octroyés ou modifiés après le moratoire, en violation des règles édictées par le Code forestier en matière d'allocation des titres (Global Witness 2007).

MECNT a approuvé environ cinquante-cinq contrats sociaux, fin mars 2012 (Van de Ven 2012).

Une difficulté dans de telles négociations est que le préjudice que fait supporter une entreprise aux communautés est difficile à évaluer. En principe, une partie des redevances forestières devrait contribuer au développement local. Les collectivités villageoises attendent souvent des exploitants forestiers qu'ils remplacent l'État défaillant, jusqu'à l'instant proverbial, lorsque la communauté affectée réclame une piste d'atterrissement. Néanmoins, l'importance et l'intensité des opérations forestières conditionnent la contribution à donner aux populations rurales. Il suffit donc à l'exploitant de justifier d'une faible production pour qu'il soit quasiment libéré de ses obligations socio-économiques vis-à-vis des populations rurales (Delvingt & Lescuyer 2007).

### ***Exploitation artisanale***

Les entreprises artisanales et les opérateurs de moyenne taille réalisent une partie importante de l'exploitation forestière hors plan d'aménagement. Le type de matériel détermine la qualité de l'exploitation artisanale (Global Witness 2007 : 37). Les exploitants artisiaux produisent entre 1,5 et 2,4 millions m<sup>3</sup>/an de bois d'œuvre. Ceci alimente essentiellement des marchés locaux et régionaux (Eba'a Atyi & Bayol 2008). L'exploitation artisanale est estimée représenter 75 % des exportations totales de bois provenant de la RDC (UNEP 2011 : 36). Ces filières sont responsables pour la quasi-totalité de la récolte et de l'approvisionnement en bois-énergie. La ville de Kinshasa aurait drainé en 2010 un chiffre d'affaires calculé à 143 millions USD, pour une production totale de bois-énergie de 4,7 millions de m<sup>3</sup>, la filière employant environ 290 000 producteurs et travailleurs (Groupe national sur les forêts tropicales : 2012). Malgré ces précisions, notons « qu'aucune statistique officielle fiable sur les opérations d'exploitation artisanale n'est disponible » et qu'« aucune information officielle sur des rapports ou sur le contrôle de l'exploitation artisanale n'est disponible pour le public » (Greenpeace 2012).

En principe, l'exploitation artisanale nécessite deux sortes d'autorisation : l'agrément préalable (accès) et le permis de coupe artisanale (récolte). Le Code forestier prévoit que l'exploitation artisanale n'est admissible que dans les forêts des communautés locales et sur autorisation du gouverneur de province dont relève la forêt<sup>12</sup>. Ceci implique qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune exploitation artisanale légale du fait que la loi sur l'attribution et la gestion des forêts des communautés locales n'a pas été promulguée et que

<sup>12</sup> Bien que leur délivrance ait été centralisée à Kinshasa par circulaire ministérielle de janvier 2007 « pour lutter contre l'exploitation illégale ».

le processus de conversion des titres forestiers n'a pas été clôturé (OI-FLEG 2012).

Dans les faits, on estime qu'une bonne partie du bois artisanal est exploitée à l'échelle industrielle, ce qui fait que des entreprises échappent aux directives d'aménagement forestier et au contrat social. Cela fait craindre que les compagnies industrielles soient tentées de s'arranger ou de « sous-louer » leur concession aux entreprises dites « artisanales ». Une étude sur terrain de Global Witness dans deux provinces (Province-Orientale et Bas-Congo) relève que « l'exploitation artisanale se déroule sans autorisation propre et en dehors du contrôle de l'administration locale » (Global Witness 2007 : 38). Au niveau provincial, aucun mécanisme n'avait été mis en place pour assurer l'agrément des exploitants artisiaux, ce qui rend l'octroi d'un permis d'office illégal. En plus, le permis et l'agrément doivent se conformer aux modèles officiels, censés être annexés à l'arrêté qui réglemente cette matière. Cependant, cet arrêté a été signé sans être accompagné de ces annexes. Comme aucun modèle n'existe, aucune vérification de conformité n'est possible sur le terrain.

Une autre étude de terrain (province de Bandundu) montre que des entreprises d'exploitation industrielle étrangères originaires de pays comme la Chine, le Liban, la Corée, la Bulgarie et la Jordanie envahissent le secteur, utilisant des intermédiaires congolais pour diriger et financer leurs opérations (Greenpeace 2012). Les profits sont énormes : à la coupe, les exploitants artisiaux achètent une tige de bois noir à 4000 FC (4,4 USD). Sur le marché à Kinshasa, la tige de bois noir peut coûter, pour 15 m<sup>3</sup> sciés, jusqu'à 9000 USD (Radio Okapi 2010). À la longue, le besoin d'arriver à une gestion consolidée de la filière bois demande une sortie de l'illégalité et de l'informalité. Cependant, « aucun dispositif incitatif n'est prévu pour favoriser la sortie des opérateurs de leurs activités informelles et illégales qui résistent aux demandes du ministère de s'organiser en organisations professionnelles » (Fétiveau *et al.* 2010). Comme observé de façon plus générale, « le laxisme des États africains devant ce pillage systématique de leurs forêts tranche étonnamment avec leur politique rigoureuse vis-à-vis des sociétés forestières européennes » (Delvingt & Lescuyer 2007 : 67).

### **Foresterie communautaire**

Dans les faits, les populations autochtones et les communautés locales gèrent une grande partie des forêts protégées, sans le bénéfice d'un statut juridique officiel. Leurs objectifs de gestion ajoutent à la production de bois d'œuvre et de bois-énergie les produits forestiers non ligneux tels que la viande de brousse, et les plantes comestibles ou médicinales. La demande

de certains PFNL est élevée et leur production et commercialisation a une très grande utilité sociale, qui intéresse particulièrement les femmes. Ces produits échappent presque totalement aux statistiques nationales. Par exemple, les perroquets, le *Gnetum*, les écorces de *Rauwolfia*, les racines de *Milletia drastica*, et les graines de *Piper guineense* sont des produits qui sont exportés sans que soit déclarée toute la production (Malele Mbala 2007). Jusqu'à 1,7 million de tonnes de viande de brousse (principalement des antilopes, singes, céphalophores et sangliers) sont récoltées chaque année, contribuant ainsi à la disparition des espèces (UNEP 2011).

Afin de sécuriser les droits fonciers des communautés locales et de formaliser ces filières, le Code de 2002 prévoit un décret sur l'octroi et la gestion des forêts des communautés locales, communément appelé « Concessions de Forêts de Communautés locales et autochtones » (FCLA). Il s'agit de forêts alternatives au modèle des concessions industrielles pour des activités d'exploitation ligneuse ou non ligneuse. Quant aux forêts protégées, elles peuvent inclure des forêts communautaires de petite envergure. Le but serait de créer un « pilier de la politique forestière aux côtés de la protection/conservation de la biodiversité dans les forêts classées et les forêts de production » (Djengo 2011).

Le degré de durabilité de la gestion communautaire est assez nuancé. La foresterie communautaire au Cameroun a généré une littérature abondante, démontrant une révision des attentes initiales (Cerutti & Tacconi 2006). Le défi est de développer des modèles de bonne gouvernance locale, par exemple à travers des « plans simples de gestion forestière intégrée » (Djengo 2011). Bon nombre de projets nourrissent le processus afin de contribuer à la conception d'un modèle congolais de foresterie communautaire (*Forest Monitor* 2010b). Les questions auxquelles ces expérimentations, et donc finalement le décret auront à répondre sont diverses : la nature du plan d'aménagement forestier applicable, la possibilité et les conditions de production ligneuse, la question de la vie non sédentaire des Pygmées, etc.

### **Contrôle et contentieux forestier**

L'exploitation illégale se manifeste par des pratiques très diverses : les coupes de bois en deçà des diamètres autorisés, le dépassement des volumes pour les permis de coupe, l'absence ou le non-respect d'un plan de gestion forestière, l'exploitation des espèces protégées en dehors des concessions d'exploitation ou à l'intérieur des aires protégées, etc. L'application de la réglementation sur le contrôle forestier reste aujourd'hui plus un objectif qu'une réalité (OI-FLEG 2012 : 11). Le contrôle de la production, du transport, du commerce, de la transformation et de l'exportation du bois est

pratiquement inexistant (Global Witness 2007). Cette situation est alarmante, d'autant plus que le développement d'un mécanisme REDD+ dépendra d'un contrôle adéquat des « moteurs » de déforestation.

Afin de remédier à cette situation et de relever les infractions à la loi forestière, deux approches principales semblent pertinentes : un moniteur/observateur indépendant (OI), et l'approche FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

### **Observateur indépendant**

L'organisation Resource Extraction Monitoring (REM) a été établie comme observateur indépendant (OI) des forêts depuis 2010 et finalise son contrat fin 2012<sup>13</sup>. L'avenir de l'OI reste à définir. Pour l'instant, une structure dénommée FLAG est en cours de création, mais à portée sous-régionale et qui a pour ambition d'appuyer les structures nationales. Dans le cadre de l'appui de la Banque mondiale, le Gouvernement de la RDC a contacté SGS<sup>14</sup> pour la conception et la mise en œuvre d'un programme de traçabilité du bois tout au long de la chaîne d'approvisionnement à l'aide d'un système d'information (SIGEF) pour la filière industrielle aussi bien qu'artisanale. Néanmoins ce projet se termine en 2015<sup>15</sup>. Il est clair que, bien que la notion d'OI ait déjà fait des progrès dans plusieurs pays du bassin du Congo, son fonctionnement reste tributaire de la volonté politique en RDC. Un OI plus permanent ne peut vraiment fonctionner que s'il y a au moins un système de surveillance local qui fonctionne, même si ce système est faible.

### **La logique de traçabilité : FLEGT**

La logique de traçabilité vise à assurer la légalité des bois et produits bois en lien avec leur chaîne d'approvisionnement, par l'imposition de contrôles, de l'arbre au produit final vendu au consommateur. Les pays de l'Union européenne (UE) demeurent l'un des principaux marchés d'importation de bois tropicaux. Ainsi, la RDC y a (officiellement) exporté 80 % des volumes de bois en 2007. En réponse à l'exploitation illégale des forêts et au commerce frauduleux des bois, l'UE a adopté en 2003 son plan d'action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) (BTC-CTB 2010). Le FLEGT vise à améliorer l'application des réglementations forestières en utilisant le commerce du bois comme levier. L'un des axes stratégiques est la conclusion

---

<sup>13</sup> [www.rem.org.uk/DRC.html](http://www.rem.org.uk/DRC.html)

<sup>14</sup> <http://www.sgs.com/en/Trade.aspx>

<sup>15</sup> [www.sgs.com/en/Our-Company/News-and-Media-Center/News-and-Press-Releases/2010/01/SGS-Forestry-Monitoring-Programme-is-Awarded-a-FiveYear-Contract-in-DRC.aspx](http://www.sgs.com/en/Our-Company/News-and-Media-Center/News-and-Press-Releases/2010/01/SGS-Forestry-Monitoring-Programme-is-Awarded-a-Five-Year-Contract-in-DRC.aspx)

des Accords de Partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois. Un tel accord garantit que tout produit ligneux y figurant respecte le cadre réglementaire en vigueur dans ce pays, et garantit donc juridiquement à l'importateur d'importer du bois légal (Beauquin *et al.* 2012). Du côté de la demande, le Règlement Bois de l'Union européenne (RBUE) vise l'élimination du bois illégal sur le marché européen par la mise en œuvre de contrôles dans le secteur privé. Le RBUE entrera en application en mars 2013 (MAAP 2012 : 107).

En 2010, une demande officielle du Gouvernement de la RDC à la Commission européenne pour ouvrir des négociations, avec l'ambition de conclure un APV mi-2013, a abouti à une « feuille de route ». Celle-ci fixe le calendrier indicatif pour la négociation des différents éléments de l'APV, notamment : la définition de la légalité, la traçabilité des bois, le système de vérification de la légalité, et l'octroi des autorisations FLEGT. Le progrès est lent et la volonté politique n'est pas claire. Sur un total de trente-trois membres dans la commission technique de négociation, trois membres seulement représentent la société civile<sup>16</sup>. En juin 2012, la RDC a soumis une première proposition portant particulièrement sur la légalité dans les concessions forestières industrielles<sup>17</sup>. Pour que les APV aient des effets significatifs sur l'amélioration de la gestion forestière, un traitement spécifique devrait inclure l'industrie artisanale (MAAP 2012 : 107). En plus, il reste la question des exportations de bois vers des régions non régie par le mécanisme. Ainsi, la RDC a exporté presque 60 millions d'USD de bois vers la Chine en 2011, confirmant une croissance rapide qui n'a commencé qu'en 2004<sup>18</sup> (voir graphique 1). Les opérateurs asiatiques, qu'il s'agisse de producteurs ou d'intermédiaires, fonctionnent selon leurs propres règles, ce qui soulève une question importante quant à la gouvernance forestière.

Sur le plan de l'économie forestière, la mutation qui s'annonce est radicale. Les différentes normes (environnementales, sociales...) plus strictes en termes d'aménagement et d'exploitation forestiers signifient un seuil plus élevé pour la production et l'exportation de bois d'origine légale. L'industrie forestière, habituée à mener des exploitations sur de vastes surfaces avec peu d'investissements, est confrontée à ces nouvelles contraintes. Il reste à voir si l'industrie en place peut s'adapter. Sinon, de nouveaux entrants peuvent aider à professionnaliser le secteur, en réalisant une « sortie par le haut » des anciennes entreprises forestières (Karsenty 2005 : 236). De l'autre côté, la mise en œuvre de ces normes engendre des coûts que les entreprises de petite

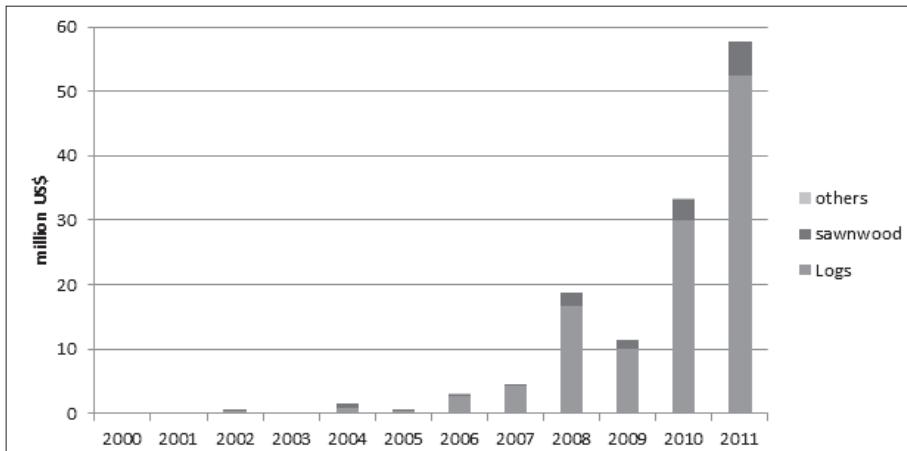
<sup>16</sup> <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/91/>

<sup>17</sup> <http://loggingoff.info/fr/process/flegt-en-rdc>

<sup>18</sup> « China's forest product imports from DRC ». *Forest Trends* (en ligne). <http://www.forest-trends.org/>

et moyenne taille essayeront d'éviter en réduisant leur « visibilité sociale », en plus des entreprises industrielles dont les titres ont été annulés et qui s'engagent ensuite dans l'exploitation artisanale. Ceci risque de consolider la « sortie par le bas » vers le secteur informel d'au moins une partie de la filière (Karsenty 2006 : 26).

**Graphique 1. Importations par la Chine de produits forestiers en provenance de RDC**



Source : « China's forest product imports from DRC ». *Forest Trends* (en ligne). <http://www.forest-trends.org/>

#### **4. Conservation et production des services éco-systémiques**

##### **Paiements aux propriétaires forestiers**

Le stock de carbone des forêts du bassin du Congo dans leur ensemble est estimé à 23 milliards de tonnes, soit 8 % du carbone contenu dans les forêts sur terre. Des efforts de conservation sérieux seront essentiels afin de préserver la capacité éco-systémique de ce massif forestier. Habituellement, placer une partie des forêts sous un statut de protection forme l'assise des politiques de conservation. Dans la pratique en RDC, cette protection est limitée et varie de forte à négligeable. Le chevauchement entre les aires protégées, les conflits violents et les crises humanitaires sont de sérieux problèmes, qui touchent particulièrement les trois parcs nationaux des provinces orientales : Garamba, Virunga et Kahuzi-Biega (Nations unies, Groupe d'experts pour la RDC 2010 ; UNEP 2011). D'autre part, de nouvelles réserves et parcs

sont en cours de création, comme le Sankuru Nature Reserve, la plus grande zone protégée pour les grands singes<sup>19</sup>. Les entrepreneurs en conservation tels qu'ERA cherchent souvent à améliorer leur durabilité en intégrant des aspects de réduction des émissions afin de se qualifier pour les paiements environnementaux.

La question est : comment augmenter la valeur des forêts avec leurs arbres debout plutôt qu'abattus, y compris pour les populations tributaires des zones boisées ? Ceci nous amène à l'opposition entre le développement dans une perspective immédiate et le développement durable, qui introduit la notion de durée et de reproductibilité à long terme. Le premier cherche à récolter à court terme les rentes économiques présentes dans les forêts sous forme de bois et autres biens, tandis que le second cherche à réaliser la valeur d'un certain nombre de services à long terme. Dans une situation de pauvreté généralisée, le second semble être une position de luxe. Hormis des rémunérations tardives aux montants incertains, il ne faut pas oublier que la réduction de la déforestation implique des mesures précoce, et parfois coûteuses socialement et économiquement (Karsenty 2007 : 51). Comment assurer alors que les bénéfices provenant de la production des services, en protégeant la forêt, seront au moins proportionnels aux avantages perdus ?

La Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) prévoit d'aborder le défi par le biais de REDD+. Ce mécanisme vise à enrayer les dynamiques de déforestation et/ou de dégradation forestière afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Pour ce faire, ces réductions d'émissions seront mesurées et validées, afin de les valoriser dans un mécanisme de compensation (Fétiveau *et al.* 2010 : 7). La Conférence de Cancún fin 2010 a adopté les grandes lignes du mécanisme, ensuite précisées en partie lors de la Conférence de Durban en décembre 2011, en même temps que le Fonds vert pour le climat a été établi.

### ***REDD+ en RDC : état des lieux***

Depuis janvier 2009, le pays s'est engagé activement dans le mécanisme de préparation REDD+, en partenariat avec les deux initiatives multilatérales déterminantes en cette matière : le programme ONU-REDD, un effort combiné des trois agences FAO, PNUD et UNEP, et le Fonds de Partenariat pour le Carbone forestier (FPCF) géré par la Banque mondiale. La préparation du pays pour participer à un futur système international REDD+ vise trois types d'activités : développement des scénarios de référence nationaux, adoption et exécution des stratégies nationales pour enrayer la déforestation

<sup>19</sup> <http://66.147.244.105/~bonoboor/programs/preserving-rainforest/sankuru-nature-reserve/>

et la dégradation des forêts, et le développement de systèmes nationaux de surveillance et de vérification.

En 2009, un décret a créé les structures de gouvernance du processus REDD<sup>20</sup>. En 2010, le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) et l'ONU-REDD ont approuvé le Plan de Préparation à la REDD de la RDC (R-PP) pour 2010-2012, le premier en Afrique à être approuvé ainsi. Le pays dispose donc des institutions, des outils (le R-PP) et – selon le R-PP – des méthodes (pratiques et stratégies en matière de participation) pour progresser dans la voie du mécanisme de préparation REDD+. Pour la mise en œuvre du R-PP, la RDC a obtenu l'octroi de 3,4 millions USD en 2011, avec 9 millions USD de fonds supplémentaires prévus. Un plan d'investissements forestiers, pour un montant de 60 millions USD, cherchant à impliquer le secteur privé, a été approuvé en juin 2011<sup>21</sup>. Un plan d'action 2013-2020 est prévu.

L'argent disponible est censé financer les études et l'expérimentation, afin de porter l'élaboration du plan d'action. La mise en œuvre du R-PP implique le développement d'un large éventail de projets pilotes REDD+ à travers le pays, malgré le fait que plus de la moitié du carbone issu de la biomasse est concentrée dans seulement 28 % de la superficie nationale du pays (Kamungandu *et al.* 2012). Ces projets comprennent généralement une combinaison d'initiatives visant à protéger les blocs de forêt et leur biodiversité et la réduction de l'impact de l'agriculture traditionnelle sur brûlis<sup>22</sup>. Certains projets de plantation forestière sont également en cours (Nelson *et al.* 2012).

Une étude du potentiel REDD+ en RDC, faite par McKinsey, fournit une première élaboration d'un corpus programmatique REDD (RDC, MECNT 2009). La priorité des programmes est rangée selon quelques critères : le potentiel pour réduire les émissions, la facilité de mise en œuvre, et la dispersion des actions sur le territoire national. Trois programmes sont considérés comme ayant un impact important à court terme : boisement et

<sup>20</sup> Le comité national, organe de décision ; le comité interministériel, l'organe chargé de la mise en œuvre de la stratégie REDD ; la coordination nationale, l'organisme responsable pour la gestion quotidienne.

<sup>21</sup> Le Programme d'Investissement forestier (PIF), un fonds « multi-bailleurs » au sein de la Banque mondiale, fait partie d'un ensemble de nouvelles initiatives de financement liées au climat. Le programme PIF en RDC concerne trois programmes sectoriels (intensification agricole en zones forestières, afforestation/reforestation en zones périurbaines, mise à disposition de foyers améliorés), deux programmes habitants (modernisation et sécurisation foncière, élaboration d'une politique nationale d'aménagement du territoire), et un programme intégré à l'échelle du district de Mai-Ndombe (Programme d'Investissement forestier. 2011. Mission conjointe – Aide-mémoire).

<sup>22</sup> Les initiatives enferment 7,8 millions USD consacrés à l'appui de la foresterie communautaire, y compris la promotion d'alternatives à la déforestation dans quatre « paysages » (lac Tumba, Maringa-Lopri, Wanga, Salonga et Ituri).

reboisement, réduction de la demande de bois de chauffe et développement de sources d'énergie alternative, et développement de l'agriculture intensive par la réhabilitation des anciennes plantations et de nouvelles plantations en savane. Un programme ciblant la valorisation et l'extension des forêts classées est considéré comme « *quick-wins* », tandis que nombre d'autres programmes possibles sont considérés comme ayant un fort impact mais difficiles à réaliser, nécessitant une approche interministérielle. Il s'agit principalement de l'agriculture vivrière, de l'agriculture commerciale dans les petites exploitations, et de la gestion des forêts de production permanente. L'approche interministérielle restera un exercice difficile, même si un cadre tel que REDD+ demande de décloisonner les approches trop sectorielles et de considérer l'ensemble des filières avec un impact potentiel sur les forêts<sup>23</sup>.

Cette cartographie préliminaire a suscité de nombreuses observations, dont deux apparaissent très saillantes. D'abord, l'étude préliminaire différencie les facteurs de déforestation avec un fort potentiel de croissance économique et la création d'emplois, d'autres facteurs moins importants. Cela revient à poser la question suivante : quel usage des terres boisées pourrait générer la croissance économique la plus forte et créer le plus grand nombre d'emplois du fait des investissements en usages alternatifs des terres ? L'agriculture sur brûlis est pointée du doigt, tandis que le R-PP propose 10 millions d'hectares de nouvelles concessions forestières, en plus de créer des plantations et des fermes d'élevage (annexe 2b : 119-123). Ces activités, en forêt ou loin des forêts, en pleine savane, mais bénéficiant quand même des crédits de carbone forestier, vont-elles générer des bénéfices pour ceux qui seront dissuadés de pratiquer l'agriculture traditionnelle dans la forêt ? Il semble qu'un réel objectif de REDD+ en RDC soit la transformation de l'agriculture, éliminant les pratiques de subsistance et ouvrant les forêts protégées à une agriculture à échelle industrielle.

Une deuxième observation concerne les actions visant à améliorer les capacités à séquestrer du CO<sub>2</sub>. Les plans comprennent des programmes de boisement et de reboisement sur 11 millions d'hectares. La contribution du pays dans l'atténuation du changement climatique devrait-elle se concentrer sur la protection des forêts naturelles existantes (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>) ou bien sur l'amélioration des capacités de séquestrer du CO<sub>2</sub> ? Bien que les forêts plantées, en produisant du bois de feu pour approvisionner les zones urbaines, puissent diminuer la pression sur les forêts naturelles,

<sup>23</sup> Tandis que le R-PP pose l'hypothèse qu'aucune concession de palmiers à huile ne sera attribuée en forêt dense humide avant 2015, des négociations entre des investisseurs potentiels et le ministère de l'Agriculture ont déjà commencé. Par exemple avec la ZTE Internationale Investissements Co. Ltd. en vue d'implanter une palmeraie industrielle s'étendant sur une superficie de 100 000 ha ou plus (Greenpeace n. d. : 10).

elles sont loin d'être l'équivalent des forêts naturelles perdues en termes de biodiversité<sup>24</sup>.

### **Les risques de conservation des forêts par le biais du mécanisme de REDD+**

Dans la mise en place du processus REDD+ en RDC, il existe d'abord des questions spécifiques au mécanisme même : les institutions en charge, les mécanismes financiers nationaux et provinciaux, etc. La nature du futur mécanisme REDD+ fait encore l'objet de négociations internationales, de même que son financement. La conférence de Durban n'a pas permis de progresser sur la façon d'alimenter le Fonds vert. Le processus de préparation oriente donc la RDC vers un marché encore inexistant des crédits de carbone forestier.

L'autre type d'incertitude concerne les conditions institutionnelles et légales nécessaires pour garantir une répartition équitable et transparente des revenus générés, et prévenir l'*« elite capture »*. Ceci constitue une inquiétude réelle ; le prix Ibrahim 2012 classe la RDC 51<sup>e</sup> sur 52 pays de l'Afrique en matière de gouvernance<sup>25</sup>. Selon la Banque mondiale, le processus présente un haut niveau de risque. D'abord, il dépend directement d'une série de changements institutionnels et d'un environnement de gouvernance propice. La nécessité de réformes juridiques et institutionnelles « est un exercice particulièrement difficile en RDC, qui fait face à des problèmes complexes de gouvernance dans le secteur forestier » (Banque mondiale 2011 : 16). La Banque souligne aussi que « la mauvaise gestion des fonds est un risque majeur pour un régime national REDD+ » (*ibid.* : 20). En même temps, le Gouvernement affirme que REDD+ ne consiste pas en réformes de gouvernance fondamentales (Dooley *et al.* 2011 : 28).

Ensuite, le processus touche à des sujets sensibles, tels que la distribution des revenus. La question de la propriété des droits de carbone stocké dans la biomasse de la forêt est centrale pour le développement d'un système de partage. La société civile congolaise a indiqué le risque d'exclusion des communautés locales et autochtones de la répartition des revenus REDD+, en l'absence de droits de propriété sur la forêt. Déjà, le décret d'adoption du processus d'accréditation des projets REDD+ en RDC en 2011 exclut que les communautés locales et autochtones et les organisations de la société civile puissent lancer des projets REDD+ (Nelson *et al.* 2012 : 6). Dans le R-PP, la discussion des droits fonciers et des sauvegardes sociales est limitée

<sup>24</sup> Concernant les expériences sur le plateau de Bateke, voir Peltier *et al.* 2010.

<sup>25</sup> [www.lepotentielonline.com/2136-gouvernance-en-africaine-la-rdc-classee-51eme](http://www.lepotentielonline.com/2136-gouvernance-en-africaine-la-rdc-classee-51eme)

aux termes de référence d'une évaluation – en cours – visant à produire le cadre de gestion environnementale et sociale<sup>26</sup>. Notons pour l'instant que les projets pilotes en cours se déroulent donc en l'absence d'un tel cadre agréé.

### **Concessions de conservation**

En 2011, Ecosystem Restoration Associates (ERA – une entreprise privée canadienne) a signé un contrat de concession de conservation forestière de 299 640 ha à Mai-Ndombe (Équateur) avec le Gouvernement de la RDC<sup>1</sup>. Un autre projet pilote, par Conservation International, se propose de créer une concession de 485 000 ha dans la province de l'Équateur<sup>2</sup>. En utilisant les mêmes moyens d'accès exclusif qu'utilisent les concessions, les investisseurs pour la conservation – qu'il s'agisse des ONG, des entreprises, d'un État – acquièrent des droits afin d'empêcher l'exploitation commerciale. Du côté positif, un flux financier stable versé aux communautés forestières, comme prévu dans les concessions de conservation, aiderait à créer des infrastructures d'éducation et de santé. Du côté négatif, les rentes sont calculées en fonction du coût d'opportunité de la conservation de ces terres dans leur état d'origine. De tels mécanismes risquent d'imposer un rôle de réservoir de la biodiversité aux pays et endroits forestiers les plus pauvres (Karsenty 2007).

<sup>1</sup> [http://www.eraecosystems.com/investors/news\\_release](http://www.eraecosystems.com/investors/news_release)

<sup>2</sup> <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/project/p-z1-c00-025/>

## **5. Gouvernance**

La bonne gouvernance forestière implique la réflexion participative sur les questions forestières, le fonctionnement du cadre institutionnel, et l'existence de mécanismes de contrôle. Les deux derniers points ont déjà été abordés.

### ***La réflexion participative***

Maints documents soulignent l'importance d'une bonne participation afin d'assurer l'intégration des communautés locales dans la gestion de la ressource forestière. Quant à la qualité de cette participation, il y a deux

<sup>26</sup> Une feuille de route pour la préparation d'un document sur les options pour un mécanisme de partage des bénéfices a été préparée.

considérations. D'abord, la précarité des droits fonciers et forestiers des communautés locales et des peuples autochtones signifie que les réflexions autour de la réforme forestière se déroulent dans un contexte d'inégalité des différents acteurs. Ainsi, les communautés sont incapables d'accéder à des données précises sur les limites des concessions et de vérifier le respect de ces limites. Les cartes liées à l'exploitation artisanale n'existent pas. Pour les exploitations industrielles, seuls les concessionnaires ont des cartes montrant les limites exactes des concessions. Il n'existe pas de cartes détaillant l'utilisation des forêts, car le micro-zonage est considéré comme trop coûteux<sup>27</sup>. Certes, il y a des efforts pour soutenir la participation des communautés locales. Mais, comme le remarque Katembo, la voie du dialogue apparaît soigneusement balisée et les efforts « loin d'être impulsés par la compréhension du local » (Katembo 2009). En l'absence de toute considération des droits des communautés impliquées, il est douteux que l'attention aux droits procéduraux lors de la consultation mènera à un changement durable des pratiques<sup>28</sup>.

Les observations des études sur terrain donnent à penser. Une recherche dans cinq provinces a identifié vingt projets pilotes REDD+ ou d'autres initiatives visant la conservation des forêts. Dans l'ensemble de ces projets se recoupent des millions d'hectares de territoires coutumiers. La recherche a déterminé que les communautés locales impliquées dans ces projets restent largement mal informées et sont peu impliquées (Nelson *et al.* 2012). Une autre recherche (Nord-Kivu) affirme que les communautés impliquées dans un projet pilote REDD+ refusent d'abandonner leurs terres « pour un projet dont les détails ne sont pas clairs » (Tchoumba 2011). Une observation similaire est faite quant à la concession de conservation en Mai-Ndombe (Forest Peoples Programme 2012). Ces observations indiquent que la notion de « consentement éclairé<sup>29</sup> » reste problématique. À un niveau général, une étude sur la qualité de la participation reconnaît les efforts des bailleurs de fonds pour l'améliorer, mais affirme que « si l'importance de la dynamique communautaire est reconnue dans les textes, il faut encore que cela se manifeste concrètement dans l'élaboration des politiques futures » (Grega *et al.* 2008 : 7).

Une deuxième remarque relative à l'hypothèse qu'une plus grande attention à la participation locale permettra de mieux défendre les intérêts des plus faibles concerne la capacité et la représentativité des organisations de

<sup>27</sup> <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/97/>

<sup>28</sup> Le R-PP ne fait aucune référence aux instruments du droit international des droits de l'homme signés ou ratifiés par la RDC, même si la RDC est censée mettre en œuvre les normes relatives aux droits de l'homme, comme le prévoit la politique de l'ONU-REDD.

<sup>29</sup> L'idée que les communautés sont informées et en mesure de donner ou de refuser leur agrément aux programmes proposés.

la société civile. Certes, la société civile s'est organisée pour représenter les populations des forêts, comme, par exemple, dans une structure dénommée Groupe de travail sur le climat-REDD, ou bien dans le collectif du Réseau ressources naturelles, représenté dans chaque province (Counsell 2006 : 30). Néanmoins, la participation se heurte au contexte de fragilité de la transformation politique encore jeune et à « la quasi-absence de la société civile des zones forestières et la nature complexe du pouvoir traditionnel » (Trefon 2012). La majorité des consultations ont eu lieu au niveau des chefs de district, et impliquent peu les populations touchées<sup>30</sup>. La capacité de la société civile est aussi plombée par l'ampleur du nombre de chantiers de réforme auxquels il conviendrait de participer, ainsi que par le caractère très technique des discussions et des documents. À peine le Code forestier mis en œuvre, d'autres chantiers complexes s'annoncent (REDD+, FLEGT). Dans l'ensemble, plusieurs processus de réforme sont menés simultanément (réforme forestière, réforme du secteur agricole, réforme politique et administrative, etc.), mettant une pression supplémentaire sur la capacité limitée de coordination des organisations de la société civile.

Il est crucial de remédier aux problèmes de l'absence de droits des communautés locales et de la capacité restreinte de la société civile. La reconnaissance des droits nécessite une reconnaissance juridique des entités locales et des concessions communautaires, et une base solide d'aménagement du territoire qui implique le niveau de la communauté. Il est impossible d'avancer l'allocation des forêts pour des fins d'exploitation ou de conservation sans savoir comment les terres sont actuellement utilisées ou sans examiner toutes les options possibles pour l'utilisation future. Clairement, la production agricole locale doit être prise en compte dans les discussions sur la gestion forestière. Une première étape pourrait être l'élaboration d'un plan d'aménagement national (macro-zoning) ainsi que des cartes locales d'utilisation des terres boisées (micro-zoning).

## **6. Le financement du secteur**

Deux questions principales se posent concernant le financement des forêts. D'abord, comment rendre le financement de la conservation des forêts attractif par rapport aux autres secteurs générateurs de revenus tels que l'agriculture et l'exploitation forestière ? Ensuite, comment structurer les mécanismes de financement, afin d'en faire profiter les populations dépendantes des forêts de façon équitable ? La première question concerne le niveau, la durabilité et la prévisibilité des bénéfices à générer pour soutenir

<sup>30</sup> <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/94/>

la production de services éco-systémiques. Clairement, la valeur des biens qu'on peut extraire de la forêt ou la valeur de la production agricole dans les zones boisées font fonction de références pour la population locale. La seconde question concerne la répartition de ces bénéfices attendus et la façon de les écouler vers le niveau local.

## **Mécanismes de financement**

Les bénéfices réalisables dépendront de la détermination de la valeur assurée par les efforts de conservation, ainsi que du fonctionnement des mécanismes de rémunération. Outre la valeur que la conservation peut réaliser directement au niveau local, telle que le revenu que pourrait générer l'(éco)-tourisme dans le futur, les efforts de conservation seront évalués sur la base de la déforestation évitée, en comparant l'évolution des variables clés à un scénario de référence. La compensation des efforts dépendra d'un marché du carbone (forestier) et de subventions. Il convient donc de prendre en compte deux éléments qui peuvent affecter l'effort de conservation : le fonctionnement d'un tel marché et la disponibilité des subventions.

D'abord, outre le fait qu'un tel marché commercial n'est pas encore établi, notons que les nouveaux investisseurs sont souvent des institutionnels, comme des fonds de pension, qui n'ont que peu de liens avec le milieu forestier (Nations unies 2012 : 7). Quand le marché existera, il faudra alors supposer que le financement dirigé vers l'agroforesterie ou les plantations agricoles (huile de palme...) ne marginalisera pas le financement de la gestion des forêts naturelles. Ensuite, il faudra éviter le risque d'une faible liquidité ou d'une volatilité des cours du carbone forestier. Outre la spéculation, les risques sont liés à la création de crédits en surplus, dans la mesure où la définition du scénario de référence est trop approximative (Fétiveau *et al.* 2010 : 7). Le marché existant de carbone (séquestration de GES) est saturé de permis. Après avoir atteint près de 30 €/tonne en 2008, le prix du carbone n'atteint plus le niveau de 10 € (*The Economist*, 3 mars 2012). Cela implique que peu de projets de (re-)boisement élaborés par des opérateurs privés trouveront une rentabilité hors subventions. Comme le constate le Groupe consultatif sur le financement des forêts, « les forêts non utilisées pour la production s'autofinancent rarement » (Nations unies 2012 : 10).

Quant à la disponibilité des subventions, elles seront nécessaires pour financer des activités offrant un retour sur investissement faible (voire nul), ainsi que pour surmonter les délais et déficits créés par des mesures précoces aussi bien que par une faible performance du marché. L'éventail des instruments comprend des subventions d'origine publique (l'aide au développement) aussi bien que d'origine privée (le mécénat). Aux instruments

d'aide bilatéraux existants et émergents viennent s'ajouter de nouveaux instruments multilatéraux. Tandis que l'aide multilatérale représente 75 % de l'aide bilatérale, les engagements multilatéraux augmentent plus rapidement (MAAP 2012 : 123). Ceci est principalement lié au degré d'opérationnalité de REDD+ en termes de financement des programmes pilotes et de démarrage rapide. Une évaluation récente en RDC du financement lié à REDD+ et aux programmes de conservation souligne l'énorme somme déjà engagée, y compris 250 millions USD des bailleurs de fonds bilatéraux (Nelson *et al.* 2012 : 7). En outre, les organismes de conservation ciblent d'autres fonds pour soutenir les activités REDD+ au niveau provincial à l'échelle d'au moins 10 millions USD, avec 250 millions USD pour des projets de conservation des forêts qui sont projetés.

Notons parmi les programmes les plus importants<sup>31</sup>:

- le Fonds de Partenariat pour le Carbone forestier (FCPF) établi par le G8 en 2007 pour préparer et tester le mécanisme REDD+ (logé à la Banque mondiale) ;
- le programme collaboratif ONU-REDD établi en 2008 pour faciliter le processus de préparation des pays au REDD+ ;
- le Fonds forestier du Bassin du Congo (FFBC) établi à la Banque africaine de Développement en 2008 et financé par le Royaume-Uni et la Norvège ;
- le Programme d'Investissement forestier (PIF) établi en 2009 dans le cadre des fonds d'investissement climat de la Banque mondiale, afin de soutenir l'élaboration de REDD+ dans quelques pays cibles, tels que la RDC<sup>32</sup> ;
- le programme pour la lutte contre la déforestation et la gestion forestière durable constitué en 2010 par FEM (Global Environment Facility) ;
- le Fonds vert pour le climat lancé à la Conférence de Durban fin 2011 pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique. Ce Fonds devrait acheminer des financements à partir de 2013 pour monter en

<sup>31</sup> La Belgique contribua au Multi Donor Trust Fund for Forest Governance destiné à soutenir l'implémentation des innovations du Code forestier en RDC. La fenêtre temporelle du programme étant très courte (avril 2009 à juin 2010), la Belgique et d'autres bailleurs étaient déçus de la façon dont la Banque mondiale avait géré cette initiative (réponse de M. Chastel, ministre du Budget, à la question du parlementaire Van Der Maele, le 18 mai 2011). En ce qui concerne l'effort belge dans le domaine forestier en RDC, tandis qu'il y a une importante expertise dans les domaines de la cartographie, de la télédétection et du *land use planning*, ainsi qu'en botanique tropicale, et qu'il y a des efforts importants en gestion des parcs et en lobbying, les actions s'inscrivent dans une approche internationale plutôt que dans une approche belgo-congolaise.

<sup>32</sup> En RDC, les activités du PIF seront étroitement alignées sur le processus de préparation national REDD+. Sur le plan institutionnel, le comité national REDD+ sera le comité de pilotage du PIF et la coordination nationale REDD+ assurera la coordination globale du PIP.

puissance jusqu'en 2020, date à laquelle les pays industrialisés ont promis de verser annuellement 100 milliards USD<sup>33</sup>.

Le problème de la stabilité n'affecte pas seulement le futur marché des crédits forestiers. Il affecte également la disponibilité des dons et subventions, dont la durabilité et la prévisibilité sont difficiles à estimer. Cela influence surtout le financement des activités qui offrent peu de perspectives de rentabilité, comme les programmes visant la conservation, le contrôle de la légalité, ou l'aide au processus de planification (MAAP 2012 : 131). Néanmoins, peu de subventions semblent cibler les communautés forestières, comme un appui de leur participation à la planification. Ainsi, l'efficacité d'un tel appui, qui n'est concevable qu'à long terme, est souvent corrélée à la disponibilité des fonds attribués par des partenaires privés internationaux dans le cadre de cycles de projets de quelques années. Quant au financement par des fonds publics, sa pérennisation dépend de la volonté politique des bailleurs. Ainsi, l'accord sur un nouveau protocole qui impliquerait tous les pays, remplaçant celui de Kyoto, serait signé en 2015 et entrerait en vigueur à partir de 2020 (*La Libre Belgique*, 11 décembre 2011). Entre-temps, il n'y aura pas eu de progrès sur la façon d'alimenter le Fonds vert pour éviter qu'il ne reste une *coquille vide*. Les perspectives de financement global de REDD+ restent donc confuses, tandis que les coûts de préparation sont très réels. Afin de répondre à ces soucis, l'amélioration des rentrées fiscales par la régularisation de l'activité forestière pourra permettre l'autofinancement d'au moins une partie de la gestion forestière dans le long terme (MAAP 2012 : 109). Mais cela reste douteux pour diverses raisons, parmi lesquelles le faible niveau des revenus générés officiellement, et le problème de l'écoulement des redevances vers le niveau local.

## **Mécanismes de partage**

La répartition des bénéfices attendus est une question de gouvernance autant qu'une question d'organisation fiscale et budgétaire. Dans le cas de l'exploitation forestière industrielle, les entrepreneurs privés sont chargés de négocier eux-mêmes le cahier des charges. L'État laisse donc au marché le soin de déterminer la répartition des coûts et des bénéfices entre les communautés et les entreprises. Quant aux efforts de conservation, ces mécanismes de répartition ne sont pas clairs. C'est une question importante étant donné « l'ambition du Gouvernement d'inscrire les lignes des recettes nouvelles et innovantes dans ses budgets futurs, comme le crédit carbone » (*Le Potentiel*, 1<sup>er</sup> octobre 2012). Néanmoins, il y a peu d'informations, même concernant le

---

<sup>33</sup> Avec un prix du carbone robuste dans les pays développés, condition-clé préalable.

système prévu du partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40 % des dotations aux entités locales décentralisées.

L'optimisme est « de rigueur concernant le potentiel des mécanismes d'échange de droits d'émission de carbone à générer une nouvelle source de revenus » (Nations unies 2012 : 9). Au moins aussi cruciale que les bénéfices issus de l'exploitation et de la conservation forestière est la question de leur distribution, à laquelle il convient de répondre avec clarté. En plus, le manque de stabilité des mécanismes financiers crée des soucis quant à la durabilité de la gestion des forêts. Aux yeux des utilisateurs locaux des forêts, la comparaison entre la possibilité de créer des recettes par l'exploitation de la forêt plutôt que par sa conservation, risque de pencher nettement en faveur de la première.

## **Conclusion**

Récemment, la RDC s'est retrouvée au premier rang des pays potentiellement riches d'une nouvelle ressource, le carbone stocké dans ses forêts. L'idée centrale est de mutualiser les coûts de préservation des biens publics mondiaux au niveau global, en faisant payer les acteurs favorisés par l'action de préservation des Congolais. Ces actions permettent aux Congolais d'exploiter une nouvelle source de revenus, qui s'ajoute aux autres richesses du pays. Supposant que les mécanismes de récolte de cette matière seront établis prochainement, la question se pose de nouveau quant à savoir comment gérer cette ressource dans l'intérêt de la majorité des Congolais. Comment gérer une situation dans laquelle le propriétaire foncier, forestier, et le détenteur des droits de carbone peuvent être des entités différentes ? L'histoire du pays n'est pas encourageante. Comme le remarque Katembo, « devant la précarisation de ces populations, la sanctuarisation des ressources ne peut que susciter des questions » (Katembo 2009).

Une réponse effective nécessitera sans doute de s'interroger sur certaines idées reçues, telles que la domanialité, dans le cadre d'une mutation radicale qui s'annonce quant à l'articulation entre droits fonciers et gestion forestière. Sans gestion propre, cette mutation encouragera des conflits avec les communautés locales. Les dispositifs du Code forestier ont permis d'avancer favorablement sur certains points. Néanmoins, il existe certainement le sentiment que le Code a réduit la gestion des forêts à la production de bois d'œuvre par des grandes concessions. Entre-temps, la réglementation très faible et le contrôle inexistant des filières artisanales laissent le champ ouvert à l'exploitation illégale. L'aménagement forestier et les efforts de certification n'ont pas de prise sur ces filières. Une politique visant à intégrer les activités à petite échelle, aussi bien que les entreprises semi-industrielles,

dans la sphère économique formelle est profondément nécessaire (Karsenty 2007). Dix ans après la promulgation du Code, la RDC n'a pas encore lancé la foresterie communautaire. Ce qui contraste avec l'indulgence envers les filières artisanales.

Récemment, la production de services environnementaux a été identifiée comme un nouvel objectif de gestion. Quoique le Code n'ait pas prévu ce développement, l'élaboration d'une stratégie REDD+ « apparaît comme une initiative très structurante » (MAAP 2012 : 120). Certes, les modes d'intervention de REDD+ pourront diriger un investissement massif vers le secteur agricole, très longtemps négligé en RDC, ou bien soutenir de façon structurelle la planification et l'aménagement de l'exploitation et de la conservation forestière. Néanmoins, ce changement d'échelle n'aboutira pas automatiquement à une sorte de développement que la majorité des Congolais perçoivent comme durable. Même si le processus de préparation identifie les problèmes de gouvernance et de manque de sécurité foncière pour les communautés locales, il s'appuie sur des projets pilotes comme pierre angulaire de sa stratégie. Mais, comme le remarque le Rights and Resources Initiative, les causes sous-jacentes des problèmes résident dans la société plutôt que sur les sites des forêts<sup>34</sup>. Il y a donc peu de sens de se focaliser sur les initiatives locales sans élaboration préalable d'un cadre et d'une politique de gouvernance forestière.

Afin de répondre à ces préoccupations, il conviendrait de poursuivre des efforts de rééquilibrage, en impliquant davantage les populations rurales et en privilégiant le soutien à la gestion communautaire. Cela ramène à la question de la décentralisation et à celle de savoir comment gestion communautaire et décentralisation vont interagir. Faut-il parler de forêts communales plutôt que de forêts communautaires, comme certains le proposent ? Finalement, pour arriver à une plateforme de concertation effective entre et avec les acteurs de la société civile, un renforcement durable de la société civile s'impose. Dans ce sens, il est important de noter qu'il y a peu de réflexion stratégique parmi les bailleurs sur les moyens d'améliorer la transparence autour de l'exploitation des ressources naturelles (Grega *et al.* 2008 : 9).

Quant à l'intérêt des bailleurs, les idées concrètes d'investissement REDD+ sont encore à un stade embryonnaire. Toutefois, on parle déjà d'un fonds multibailleurs composé de trois volets, y compris le financement des programmes sectoriels classiques. L'évaluation à mi-parcours propose des investissements supplémentaires, afin de mener des « actions-recherches axées sur des systèmes d'agriculture stabilisés au sein des programmes agricoles », à côté de la poursuite de l'approche d'alignement (Hoefsloot

---

<sup>34</sup> <http://www.slideshare.net/rightsandclimate/issues-of-effectiveness-efficiency-and-equity-in-redd-implementation-presentation>

2012 : 8). D'une part, des organisations classiques de conservation et le secteur privé vont s'engager dans le développement local en cherchant à expérimenter et à étudier. D'autre part, une approche d'alignement qui cherche à impliquer les organisations « classiques » de développement rural afin de valoriser leur expérience dans ce domaine pourrait être plus importante. Cela implique également un rapprochement des acteurs impliqués dans le domaine de la réforme des droits fonciers et de la gestion forestière. Dans ce sens, pour ce qui est de l'intérêt belge, il conviendra d'encourager un contact ouvert et direct entre les institutions belges impliquées dans le secteur forestier et agricole en RDC. On peut se demander où on en est avec la création d'une *task-force* sur les forêts congolaises, « capable de définir de manière stratégique les priorités de la politique à suivre et de faciliter sa mise en œuvre » (Trefon 2007 : 29).

## Bibliographie

- Banque africaine de Développement. 2011. « Rapport du groupe consultatif sur le financement du changement climatique : implications et prochaines étapes pour l'Afrique ». BAD.
- Banque mondiale. 2011. DRC REDD+ Readiness Preparation Proposal Assessment Note.
- Beauquin, A. *et al.* 2012. « Les forêts communautaires vont-elles sonner le glas du FLEGT au Cameroun ? ». Association technique internationale des Bois tropicaux (ATIBT).
- Benneker, C. 2012 (avril). « Forest governance in DRC: artisanal logging ». In G. Broekhoven, H. Savenije & S. von Scheliha (éd.), *Moving Forward with Forest Governance*. Wageningen : Tropenbos International (« ETFRN News » 53), pp. 29-35.
- BTC-CTB. 2007. *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »).
- BTC-CTB. 2010. « La forêt congolaise, la gouvernance et le commerce du bois : FLEGT ! ». Disponible sur <http://www.btcctb.org> (consulté le 30/09/2012).
- Cassagne, B. & Nassi, R. 2007. « Aménagement durable des forêts de production de la RDC : progrès et perspectives ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 35-40.
- Cerutti, P. O. & Tacconi, L. 2006. « Forests, illegality, and livelihoods in Cameroon ». *CIFOR Working Paper* 35. Bogor, Indonésie : CIFOR, 22 p.
- Counsell, S. 2006. *Forest Governance in the DRC, An NGO Perspective*. Bruxelles : FERN.

de Wasseige, C., Devers, D., de Marcken, P., Eba'a Atyi, R., Nasi, R. & Mayaux, Ph. (éd.). 2009. *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2008*. Office des publications de l'Union européenne.

Delvingt, W. & Lescuyer, G.. 2007. « Certification et gestion forestière : enjeux et perspectives pour les forêts du bassin du Congo ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*, Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 62-68.

Djengo, F. 2011 (mai). « Rôle de l'État central, bilan et perspectives de la foresterie communautaire en RDC ». Yaoundé : Congrès des FC d'Afrique centrale.

Dooley, K., Griffiths, T., Martone, F. & Ozinga, S. 2011. « Smoke and mirrors: A critical assessment of the forest carbon partnership facility ». Moreton in Marsh : FERN and Forest Peoples Programme.

Eba'a Atyi, R. & Bayol, N. 2009. « Les forêts de la République démocratique du Congo ». In C. de Wasseige, D. Devers, P. de Marcken, R. Eba'a Atyi, R. Nasi & Ph. Mayaux (éd.), *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2008*. Office des publications de l'Union européenne, pp. 115-128.

*Economist (The)*. 2012 (3 mars). « Breathing difficulties: a market in need of a miracle ».

FCPF. 2010 (février). Revised FCPF TAP Synthesis Review of R-PP of Democratic Republic of Congo.

Fétiveau, J. et al. 2010. « Revue des expériences pouvant avoir un impact sur la réduction ou la compensation des émissions de carbone forestier. Implications pour l'élaboration d'un régime REDD en RDC ». Rapport final (CN-REDD).

Forests Monitor. 2010a (février). « Note exécutive, huitième Forum national : décentralisation et forêts des communautés locales ». Cambridge : Forests Monitor, 3 p.

Forests Monitor. 2010b (décembre). « Développement de la foresterie communautaire en RDC ». Cambridge : Forests Monitor, 36 p.

Forest Peoples Programme. 2012. « Les concessions de carbone en RDC négligent les communautés ».

Forum de haut niveau sur la forêt et le changement climatique en RDC, sous le haut patronage de Son Excellence monsieur le président de la République. Compte rendu. 2011 (octobre).

Global Witness. 2007. « Rapport final de missions de contrôle dans le cadre de l'étude d'un observateur indépendant en appui au contrôle forestier en RDC ».

Greenpeace, The Rainforest Foundation, Global Witness. 2011 (21 février). « Expansion of industrial logging and implications for the credibility of DRC's REDD process ». Lettre au directeur de la Banque mondiale pour la RDC.

Greenpeace. 2012. « Exploitation artisanale = exploitation industrielle forestière déguisée ».

Greenpeace. N. d.a « REDD en RDC ».

Greenpeace. N. d.b « Turning REDD into Green in the DRC ».

- Grega, P. et al. 2008. « Participation et imputabilité, étude de cas pays en République démocratique du Congo. Rapport final ». Belgique, Service de l'évaluation spéciale-Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). [http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/evaluation\\_cva\\_drc\\_fr\\_tcm314-78050.pdf](http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/evaluation_cva_drc_fr_tcm314-78050.pdf)
- Groupe national sur les forêts tropicales. (GNFT). 2012. « Forêts tropicales : point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français ? ». 3<sup>e</sup> Rapport du Groupe national sur les forêts tropicales.
- Hoefsloot, H. 2012 (juin). « Évaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à la REDD+ en RDC ». Coordination Nationale REDD en RDC.
- International Forest Industries. 2009 (19 janvier). « Major review of DRC logging contracts ».
- Kamungandu, C. et al. 2012. « Cartographie des bénéfices potentiels liés à la biodiversité dans le cadre de la REDD+ en RDC ». UNEP-WCMC, MECNT, OSFAC.
- Karsenty, A. 2005. « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale ». *Cahier du GEMDEV* 30 : 219-239.
- Karsenty, A. 2007. « Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives ». Montpellier : CIRAD.
- Katembo, P. V. 2009 (mars). « Les aires protégées en RD Congo ». In « Les actes du Forum de Brazzaville. Lorsque l'Afrique s'éveille au développement durable ». *Passages* 158 (numéro spécial) : 97-99.
- La Libre Belgique*. 11 décembre 2011. « Les points clés du “package de Durban” ».
- Le Potentiel*. 1<sup>er</sup> octobre 2012. « Le processus de macro-zonage forestier en marche en RDC ». Disponible sur <http://www.digitalcongo.net/article/86976> (consulté le 02/10/2012).
- Logging Off. « FLEGT en RDC ». Disponible sur <http://loggingoff.info/fr/process/flegt-en-rdc> (consulté le 14 décembre 2012).
- Malele Mbala, S. 2007. *Intégrer les questions de genre dans le secteur forestier en Afrique : République démocratique du Congo*. Rome : FAO, Division des Produits et des Industries forestiers.
- Musavandalo, C. M. 2009. « Exploitation industrielle du bois d'œuvre en RDC de 2005 à 2009 : cas de la production et de l'exportation industrielles du bois d'œuvre ». Kinshasa : Université de Kinshasa. Disponible sur <http://www.memoireonline.com> (consulté le 10/10/2012).
- Nations unies. Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. 2010. Rapport final.
- Nations unies. 2012. « Advisory Group on Finance ». Study on Forest Financing, points clés de l'étude. [http://www.un.org/esa/forests/pdf/AGF2012\\_Key\\_Points\\_F.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/AGF2012_Key_Points_F.pdf)
- Nelson, J., Kipalu, P. & Vig, S. 2012. « The Forests Dialogue, May 2012 DRC Field dialogue on free, prior and informed consent: background paper ». Yale University.

OI-FLEG RDC. 2011 (décembre). « Mise en application de la loi forestière et de la gouvernance : analyse de la législation forestière de la RDC ». Cambridge : Resource Extraction monitoring (REM).

OI-FLEG RDC (Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC). 2012 (18 juin). Atelier « Panorama, perspectives ». Kinshasa : compte rendu.

Peltier, R., Bisiaux, F., Dubiez, E., Marien, J.-N., Muliele, J.-C., Proces, P. & Vermeulen, C. 2010. « De la culture itinérante sur brûlis aux jachères enrichies productrices de charbon de bois en RDC ». In *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food - ISDA 2010*, Montpellier, 28 juin-1<sup>er</sup> juillet 2010. Disponible sur <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00512274>.

Radio Okapi. 22 juin 2010. « RDC : les exploitants de bois s'enrichissent au détriment des populations forestières ».

RDC, MECNT (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. 2009 (décembre). Potentiel REDD+ de la RDC. Rapport final de McKinsey pour le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme.

RDC, Banque mondiale & Programme UN-REDD. 2010 (juillet). Plan de préparation à la REDD (2010-2012) pour le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT).

RDC, Programme d'Investissements pour les Forêts. 2011 (février). Mission conjointe – Aide-mémoire.

Sakata, G. 2008. « Le droit forestier en RDC ». *Études juridiques de la FAO en ligne* 72. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/lpo72.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo72.pdf)

SODEFOR. 2008. « Les forêts en RDC ». Disponible sur <http://www.sodefor.net/print.php?page=les-foret-en-rd-congo> (consulté le 14 décembre 2012).

Tchoumba, B. 2011. « Democratic Republic of Congo Conservation International REDD pilot project: a different kind of Disney production ». Montevideo : World Rainforest Movement & Réseau Cref.

Trefon, T. 2007. « Expertise belge dans le secteur forestier de la RDC ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 25-29.

Trefon, T. 2012. « Forest governance on the move ». *CBL-ACP* 47<sup>e</sup> année (avril-juin) : 14-17.

UNEP. 2011. *The Democratic Republic of the Congo. Post-Conflict Environmental Assessment. Synthesis for Policy Makers*. Nairobi : United Nations Environment Programme.

Van Acker, F. 2010. *Free Riders and Social Fences: Common Property, Collective Action and Decentralized Natural Resource Management in Cambodia*. Phnom Penh : The Learning Institute.

Van de Ven, F. 2012. « L'avenir de l'exploitation forestière en RDC ». Association technique internationale des bois tropicaux (ATIBT). Disponible sur <http://www.atibt.org> (consulté le 2 juillet 2012).

Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : The University of Wisconsin Press.



# **CHRONIQUES**



# **LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RDC : ATTENTES ET REVERS DE LA MÉDAILLE**

*Tom De Herdt et Emmanuel Kasongo Munongo<sup>1</sup>*

## **Résumé**

*La République démocratique du Congo a édicté dans l'article 43 de sa nouvelle Constitution : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. » Après des années d'inaction, l'application immédiate de cette mesure a été annoncée par le chef de l'État le 30 août 2010, à la veille de la rentrée scolaire 2010-2011. Quelques changements de dernière minute dans la stratégie de l'introduction de la gratuité (comme l'exonération de Kinshasa et une limitation aux trois premières années de l'enseignement primaire dans une phase initiale) ont à la fois limité son impact et créé d'autres problèmes. Si on constate une augmentation de la population scolaire, celle-ci confirme en fait la poursuite d'une tendance déjà entamée bien avant la réforme de la gratuité plutôt que l'effet de la gratuité. Bien évidemment, c'est en dernière instance au niveau local que se réalisent ou non les politiques publiques. Et, dans le cas de la gratuité en RDC, la réponse est plutôt négative. D'après nos enquêtes de terrain dans les provinces du Bandundu et du Bas-Congo, les acteurs/exécutants de la politique de gratuité ont réagi par des « adaptations » locales. Ces adaptations résultent en partie du fait que l'introduction de la gratuité ne s'est pas accompagnée d'une augmentation conséquente du budget de l'Éducation.*

## **Introduction**

La République démocratique du Congo, pays membre des Nations unies, a déclaré vouloir, il y a quelques années, se conformer aux Objectifs du

---

<sup>1</sup> Tom De Herdt (tom.deherdt@ua.ac.be) est professeur à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers. Emmanuel Kasongo (emakasongo@yahoo.fr) est professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, UNIKIN, Kinshasa. La présente recherche a été effectuée dans le cadre d'un programme de coopération institutionnelle universitaire sur la Décentralisation et le Développement local (VLIRUOS) avec l'Université catholique du Congo, Kinshasa. Nous tenons à remercier les participants au séminaire sur la décentralisation et les services publics en RDC, Université catholique du Congo (21 octobre 2012), et à la conférence sur « Norms in the Margins and Margins of the Norm » (24 octobre 2012), Université libre de Bruxelles, où nous avons présenté des versions préalables de ce texte, ainsi que deux lecteurs anonymes de *Conjonctures congolaises*.

Millénaire pour le Développement. L'adoption de ces objectifs répondait en particulier aux aspirations des parents congolais concernant la scolarisation de leurs enfants. Cela s'est traduit, entre autres, par l'inscription dans la Constitution du pays de la gratuité de l'enseignement primaire : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics » (RDC 2006 : art. 43 al. 5).

Sans tenir compte des préalables majeurs, le 30 août 2010, le président de la République, dans une allocution, chargeait le Gouvernement de rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire dans les établissements publics dès la rentrée scolaire de septembre 2010. Et ce programme devait absolument démarrer dans les deux semaines !

C'est dans ce contexte d'improvisation que l'éducation congolaise était appelée à montrer son dévouement au régime.

Tenant compte du fait que le système éducatif était jusque-là en grande partie financé par les parents, la gratuité, qui n'est qu'un aspect du processus global de réforme engagé au Congo, rencontre les mêmes contraintes que les autres réformes : dépendance extérieure, faiblesse de l'apport budgétaire, difficultés de pilotage et de coordination, etc.

Bon gré mal gré, la gratuité a été lancée à la suite du discours du président de la République dès septembre 2010 ; d'abord pour les classes de 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> primaire, dans toutes les provinces du pays, à l'exception des villes de Kinshasa et de Lubumbashi, et cela pour l'année scolaire 2010-2011 ; il était prévu que la 4<sup>e</sup> serait gratuite en 2011-2012. Privés de l'apport financier des parents, les enseignants devaient cependant obtenir, d'après les engagements gouvernementaux, une amélioration de leurs conditions de vie. Par la gratuité, le Gouvernement visait, entre autres, la réduction du taux d'abandon scolaire, de l'écart entre la scolarité des filles et celle des garçons, ainsi que du taux d'analphabétisme.

L'objectif poursuivi par cette recherche est de déceler les écarts entre cette nouvelle politique de la gratuité et les réalités sur le terrain. De quelle manière la gratuité a-t-elle eu un impact sur l'éducation primaire ? Comment les enseignants et élèves « victimes-bénéficiaires » ont-ils appris à vivre avec la gratuité ? La gratuité est-elle, à ce jour, une réalité et un facteur d'augmentation des effectifs d'élèves dans les classes concernées ?

Étant donné que le Gouvernement ainsi que les Partenaires techniques et financiers (PTF) ont déjà qualifié de succès l'introduction de la gratuité, en brandissant les chiffres d'une augmentation de la scolarité, nous voudrions poser deux questions importantes afin d'interroger le lien entre la politique de la gratuité et la scolarité accrue : (1) quelles peuvent être les autres

explications de cet accroissement ? ; (2) en quoi la gratuité a-t-elle réellement consisté dans les faits ?

En ce qui concerne le deuxième aspect, il est évident que la mise en pratique de la politique de gratuité est fonction de la manière dont les administrations et les acteurs particuliers la prennent en compte dans leurs actions. Ceci exprime la tension classique entre une dynamique politique dont le rythme est fondamentalement déterminé par le calendrier des élections et le souci de montrer des résultats palpables à l'électorat, et une démarche de bonne planification qui prend en compte les réalités du terrain.

Partant de l'hypothèse d'une recherche de terrain antérieure où on observait, entre autres, que « le noeud du pouvoir administratif se joue entre le niveau provincial (provinces éducatives qui ne correspondent pas aux provinces administratives) et sous-provincial, celui des districts » (André *et al.* 2011 : 126), il aurait été idéal de mener une enquête dans chaque province éducative. Vu les moyens dont nous disposions, nous avons effectué une recherche approfondie dans une seule province, celle du Bandundu, et cherché une province de comparaison, celle du Bas-Congo. Nous avons ainsi mené des enquêtes dans trois localités : une recherche approfondie à Kikwit, chef-lieu de la province éducationnelle Bandundu II (province du Bandundu), et des enquêtes à Kisantu et Mbanza-Ngungu (province du Bas-Congo), devant nous servir de point de comparaison. Nous avons bouclé notre démarche par une interprétation des résultats appuyée sur l'analyse de données quantitatives secondaires

## **1. Préalables de la politique de gratuité**

En principe, telle que la définit Bernard Toulemonde, la gratuité de l'enseignement a une signification claire et précise : « Elle signifie que la prestation de service, en l'occurrence, l'enseignement dispensé par les maîtres, ne fait l'objet d'aucune contrepartie financière de la part des usagers du service public » (Toulemonde 2002 : 8).

En République démocratique du Congo, l'idée de la gratuité de l'enseignement primaire n'est pas du tout nouvelle. La Conférence nationale souveraine (1990-1993) en avait fait un large écho dans les débats. La table ronde de l'Éducation tenue à Kinshasa du 20 au 22 septembre 2004 l'a mise en tête de la liste des recommandations formulées à l'intention du Gouvernement « 1+4 ».

La gratuité va s'inscrire dans la politique de reconstruction et de développement, en répondant aux objectifs de développement fixés à l'échelle mondiale. François Kabuya Kalala et Omer Tshiunza Mbiye soulignent que « le nouveau cadre d'intervention est défini par l'adoption des Objectifs du

Millénaire pour le Développement (OMD) et la transcription de ceux-ci au plan national dans les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) » (Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye 2007 : 230).

Dans la perspective de la réduction de la pauvreté, l'éducation, ou du moins l'alphanumerisation, est considérée comme l'un des axes prioritaires susceptibles de permettre à un citoyen de sortir de l'état de pauvreté par l'obtention d'un emploi et son insertion positive dans la vie sociale. Mais, en RDC, la situation de l'éducation reste à ce jour très inquiétante. Cette situation s'inscrit dans un contexte de pauvreté généralisée et multidimensionnelle.

Le schéma initial tracé dans la Stratégie de Développement de l'Enseignement primaire et secondaire (2010/2011-2015/2016), inspiré par le Forum de Dakar (UNESCO 2000), fonde l'organisation et la gouvernance du secteur de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP). L'idée d'une totale gratuité était absente du plan initial. C'est l'idée de la réduction des frais scolaires qui était alors au centre de l'argumentaire. Cette réduction devait être un moyen pour atteindre progressivement, avec la gratuité, objectif stratégique, l'universalisation de l'enseignement primaire : « Le Gouvernement s'oriente vers la gratuité de l'enseignement primaire par le biais de la suppression progressive des frais supportés par les ménages. »

Le décryptage de la question de la gratuité de l'enseignement est fondé essentiellement sur la Constitution de 2006 (RDC 2006) : « Article 43 : Toute personne a droit à l'éducation scolaire. Il y est pourvu par l'enseignement national. L'enseignement national comprend les établissements publics et les établissements privés agréés. Les parents ont le droit de choisir le mode d'éducation à donner à leurs enfants. L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. »

En d'autres termes, n'obtient la gratuité de l'enseignement que le parent qui inscrit son enfant dans une école publique. Mais face aux limites des capacités d'accueil des établissements publics, aux salaires trop maigres de leurs enseignants, les écoles privées jouissent d'une forte affluence. Et la Constitution leur a laissé libre cours. Rien n'empêche en particulier les enseignants des écoles conventionnées d'offrir leurs services aux écoles privées créées par d'autres ou par eux-mêmes.

Comme pour toutes les politiques publiques en vigueur en RDC, les partenaires internationaux détiennent la « clé de contact ». La participation des bailleurs à la mise en œuvre de la gratuité est une suite logique de la reprise de la coopération. L'implication des bailleurs dans le secteur éducatif, particulièrement dans le sous-secteur Enseignement primaire, secondaire et professionnel, inclut notamment un certain nombre de projets multilatéraux d'appui à la réduction des frais scolaires (De Herdt *et al.* 2012).

Comme tous les autres « chantiers » de réforme, la gratuité de l'enseignement primaire a fait l'objet de négociations entre le Gouvernement et les partenaires bi- et multilatéraux. L'assistance extérieure s'est réalisée au niveau multilatéral à travers le Projet d'Urgence de Réhabilitation urbaine et sociale (PURUS), suivi par le Projet d'Appui à la Réhabilitation du Secteur Éducation (PARSE), deux projets financés par la Banque mondiale qui incluent une contribution aux frais de fonctionnement, d'abord des écoles, puis des bureaux administratifs. Jusque-là, le budget du Gouvernement ne prévoyait pas de contribution aux frais de fonctionnement des écoles. Le Gouvernement se limitait à payer le salaire des enseignants. Une partie des frais scolaires prélevés auprès des élèves était destinée à financer les frais de fonctionnement, y compris des bureaux administratifs. Le présupposé des bailleurs de fonds était qu'en finançant « d'en haut » les frais de fonctionnement, on pouvait contribuer à la réduction des frais scolaires pour les familles des élèves<sup>2</sup>.

À partir de l'année scolaire 2010, le Gouvernement a pu utiliser ces projets pour financer des mesures d'accompagnement de la gratuité : ils ont commencé à financer non seulement les dépenses de fonctionnement des écoles, à concurrence pour chacune de 1000 \$, mais aussi le fonctionnement de différents bureaux administratifs. De plus, le programme PARSE a contribué au projet de l'introduction de la gratuité par l'engagement de financer 26 000 enseignants additionnels. Finalement, pour juger de l'intervention de la communauté internationale, il faut voir que plus de 90 % du budget de l'Éducation est financé sur le crédit PPTE, c'est-à-dire sur des ressources que la RDC aurait dû consacrer au service de la dette si elle n'avait pas bénéficié d'un programme d'allègement de la dette (Marysse *et al.* 2012) (voir ci-dessous figure 1).

## **2. La mise en œuvre de la politique**

Un des paradoxes de la politique de gratuité en RDC est qu'il en a été longtemps question, mais qu'elle a fini par être mise en application presque du jour au lendemain. Un autre paradoxe est que le Gouvernement se propose d'intervenir dans un secteur qui est de fait largement géré par des acteurs non étatiques, d'autant que l'État s'en est désengagé depuis de nombreuses années. Vers le début du xxi<sup>e</sup> siècle, le secteur éducatif congolais est caractérisé par des pratiques et arrangements informels générateurs d'incertitudes, des compromis et compromissions qui participent à sa survie,

---

<sup>2</sup> Un supposé critiqué de plus près dans De Herdt *et al.* 2012.

et que le Gouvernement ne saurait facilement supprimer au moyen d'une législation et d'un juridisme déconnecté de ces réalités quotidiennes.

Ce n'est, rappelons-le, que le 30 août 2010, sept jours avant la rentrée scolaire, que le président de la République a chargé le Gouvernement de rendre la gratuité effective dès cette rentrée 2010-2011. Cette communication présidentielle a été suivie de près par le communiqué du ministre de l'EPSP, Maker Mwango, donnant une définition pratique de la gratuité : « Par gratuité, il faut entendre la prise en charge par l'État des frais de scolarité<sup>3</sup>. » Ce communiqué introduisait en même temps quelques précisions : d'abord, que l'opération se déroulerait en deux phases : pendant l'année scolaire 2010-2011, on se limitera aux 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> années, et Kinshasa et Lubumbashi ne seront pas concernées. La gratuité serait étendue aux autres classes et aux deux villes précitées à la rentrée scolaire 2011-2012. Ces précisions importantes ont été arrêtées au cours d'un séminaire réunissant tous les responsables provinciaux, qui s'est tenu à Kinshasa, une semaine avant le communiqué ministériel, les 22-23 août.

**Tableau 1. Évolution du salaire d'un enseignant avec diplôme D6<sup>4</sup>**  
(en USD constants de 2007)

	Kinshasa	Lubumbashi	Reste du pays
<b>Situation février 2007</b>	<b>59,9</b>	<b>38,5</b>	<b>29,0</b>
salaire de base et primes	37,3	36,6	27,0
indemnité transport	17,8	1,9	1,9
indemnité logement	4,8	0,0	0,0
<b>Situation septembre 2010</b>	<b>56,2</b>	<b>46,1</b>	<b>46,1</b>
salaire de base	46,1	46,1	46,1
indemnité transport	10,1	0	0
<b>Situation janvier 2012</b>			<b>49,4</b>

Sources : calculs propres, sur la base de Verhaghe 2006 : 12, et d'enquêtes de terrain pour les situations de septembre 2010 et janvier 2012.

Un autre élément clé a été l'accord, conclu le 19 août, entre les syndicats et le Gouvernement, pour la suppression des zones salariales. Il est résulté de cet accord<sup>5</sup> une augmentation importante des salaires des enseignants

<sup>3</sup> Mwangu, M. 2010. Une note circulaire n° MINESP/CABMIN/008/2010 du 25/09/2010 relative à la gratuité de l'enseignement primaire fixe la portée de l'application de la gratuité aux éléments suivants : le minerval, l'assurance scolaire, les frais des imprimés, les frais administratifs (ou de fonctionnement), les frais de promotion scolaire et les frais d'interventions ponctuelles.

<sup>4</sup> En principe, c'est ce diplôme dont on a besoin pour enseigner à l'école primaire.

<sup>5</sup> Voir le décret 101/20 du 21 août 2010.

« mécanisés<sup>6</sup> », sauf à Kinshasa, où on note même une légère diminution. Notons en même temps, cependant, que même si l'écart a été réduit, la situation privilégiée de Kinshasa s'est maintenue, du fait notamment de la reconduction de l'indemnité pour les frais de transport, en plus des autres rubriques du salaire des enseignants. Dans ce sens, l'exigence de longue date de la suppression des zones salariales n'a pas vraiment été réalisée par le compromis du 19 août 2010<sup>7</sup>.

On peut voir là un prolongement du « kinocentrisme » historique, c'est-à-dire de la tendance à privilégier Kinshasa pour toutes les mesures prises au niveau national. Kinshasa par ailleurs – mais la même situation se retrouve à Lubumbashi –, est un centre stratégique pour tous les acteurs impliqués dans la gestion et le détournement des frais scolaires payés par les parents d'élèves. Mais, comme on le verra plus loin, c'est partout que l'on est confronté à des réalités comme des comités de parents inamovibles rémunérés par les frais scolaires et dont les membres s'en exonèrent pour eux-mêmes en tout ou partie, des directions et coordinations d'écoles à la fois tribalisées et politisées, la manne financière générée par le Test national de la Fin des Études primaires (TENAFEP), les frais de promo-scolaire, les imprimés de valeur vendus par les autorités administratives de l'EPSP aux écoles... (André *et al.* 2011).

Selon quelques participants au séminaire, il y avait deux arguments en faveur d'exceptions pour Kinshasa et Lubumbashi : d'un côté, ils relevaient que le problème de l'analphabétisme est beaucoup moins sévère dans ces deux métropoles ; de l'autre, ils invoquaient le risque d'une explosion sociale dans ces métropoles, qui pourrait embraser toute la RDC. Il faut observer que la mesure gelant l'application de la gratuité dans les deux villes, définie comme temporaire en août 2010, a été tacitement reconduite l'année suivante.

Nous voyons ici au travail une pression politique exercée dans les couloirs des négociations, bien illustrative d'un processus généralement connu sous le nom de « *state capture* » (Hellman *et al.* 2000).

Étant donné que Kinshasa et Lubumbashi continuent à percevoir les frais d'études des parents d'élèves ainsi que tous les frais connexes, la gratuité est remise en question dans les deux grandes métropoles qui regorgent d'acteurs antigratuité en leur sein.

Mais, au-delà de la pression politique et des intérêts des acteurs de l'EPSP dans les villes de Kinshasa et de Lubumbashi, la question du poids ou du prix de la gratuité se pose en des termes plus généraux et embarrassants. En

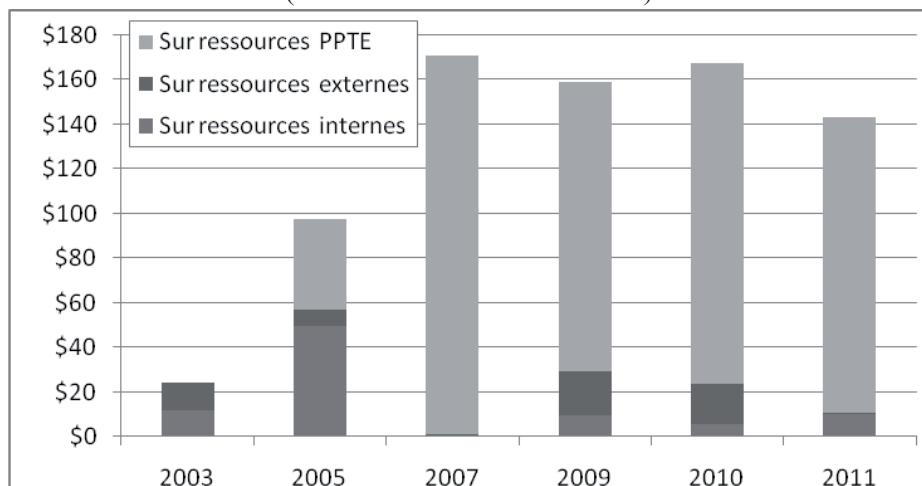
<sup>6</sup> Enseignants « mécanisés » : enseignants formellement engagés.

<sup>7</sup> Voir *L'Observateur*, 24 août 2010. Bien qu'il soit vrai qu'on pourrait facilement invoquer des niveaux de prix différents entre la capitale et le reste du pays. Cet argument n'est cependant pas considéré comme valable par les syndicats.

effet, la gratuité représente, pour le système scolaire dans son ensemble, un manque à gagner important. Sur base des annuaires statistiques des années précédentes, nous pouvons estimer le nombre d'élèves dans les classes visées par les mesures – à l'exclusion donc de Kinshasa et Lubumbashi – à environ 588 000, tandis que les frais scolaires peuvent être estimés à quelque 14 USD par élève (De Herdt *et al.* 2012 : 683). La gratuité représente donc une masse monétaire de plus de 75 millions de dollars, ou encore, environ la moitié du budget du ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle. La plus grande part de ce montant a été dépensée, ou bien pour financer des *topping-ups* des enseignants, ou bien pour financer le salaire des enseignants sans statut formel (« non mécanisés »).

En partie, ce manque à gagner « d'en bas » a été remplacé par des appuis « d'en haut », notamment par le financement des frais de fonctionnement des écoles et des bureaux administratifs – dans le cadre du projet PARSE, par une augmentation du salaire des enseignants formellement engagés ou « mécanisés », ainsi que par l'engagement du projet PARSE à financer de nouvelles unités d'enseignants. Toutefois, le surcoût entraîné par toutes ces mesures n'est pas visible dans le budget du ministère de l'Éducation. En effet, dans sa totalité, celui-ci n'a pas connu d'augmentation significative. Si le budget de l'État pour le secteur de l'éducation a fortement augmenté entre 2003-2007, en étant financé surtout par le crédit PPTE, il est resté stable depuis 2007 et il a même diminué en 2011. Prenant en compte la croissance économique d'un côté et la croissance du nombre d'élèves de l'autre (voir figure 2), cela signifie une diminution encore plus importante.

**Figure 1. Évolution du budget de l'État pour l'éducation**  
(en millions de USD constants)



Source : sur base des états de suivi budgétaire, ministère du Budget.

Dans ce qui suit, nous évaluons l'impact qu'a eu la gratuité sur la scolarité dans le secteur primaire, avant d'étudier la façon dont elle a été « portée et transformée » par les acteurs locaux.

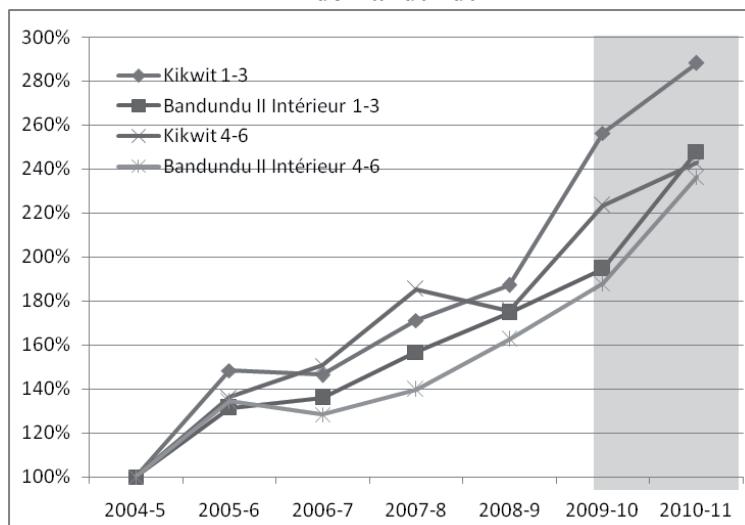
### 3. Impact de la gratuité

D'après nos propres enquêtes ainsi que d'autres études, la gratuité de l'enseignement a reçu un écho très favorable dans le chef des parents d'élèves. Selon l'enquête sur le suivi de son application, « 61 % des parents, des enseignants, des directeurs et des gestionnaires (étaient) enthousiasmés par la mesure contre 19 % sans enthousiasme et 20 % de sceptiques » (MINEPSP 2011 : 4). L'enquête fait également état d'un accroissement global d'élèves de l'ordre de 25 % dans les classes ciblées (1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>).

Toutefois, ces perceptions méritent d'être mises en contexte. Nous nous basons ici sur les données de la province éducationnelle de Bandundu II, une des plus grandes provinces du pays, dont Kikwit est le principal centre urbain. Pour cette province, nous disposons d'une précieuse base de données qui s'étale sur plusieurs années. Bien qu'en principe, il doive être possible de faire le même exercice au niveau national, les retards dans la collecte et la réunion systématique des données rendent cet exercice impossible dans la pratique.

De la figure 2, nous constatons qu'en fait on peut noter une augmentation continue du nombre d'élèves entre 2004 et 2011.

**Figure 2. Évolution du nombre d'élèves dans la province éducationnelle de Bandundu II**



Source : calculs propres, sur la base de Division provinciale Bandundu II (2009).

En moyenne, le nombre d'élèves a augmenté d'environ 250 %. Cette évolution est encore plus prononcée dans la ville de Kikwit, où l'augmentation est de plus de 280 %. Il s'agit, au niveau de la province et de son chef-lieu, d'une évolution systématique qui s'est poursuivie d'année en année dans la période précédant l'introduction de la gratuité. Il doit donc y avoir d'autres facteurs expliquant cette évolution. Certes, on constate que l'accroissement de la scolarité s'est renforcé pendant la première année de l'introduction de la gratuité, mais, en supposant que les autres raisons à l'accroissement de la scolarité aient continué de jouer, la différence ne semble pas très significative.

De plus, les données nous permettent de séparer l'évolution entre les classes 1-3 où la gratuité a été introduite, et les classes 4-6 où la gratuité n'a pas eu d'impact direct. Indirectement, il peut y avoir eu un effet positif et un effet négatif. Du côté positif, la gratuité dans les classes 1-3 pourrait avoir rendu possible pour les parents de maintenir les enfants des classes 4-6 aussi à l'école ; mais, du côté négatif, la gratuité dans les classes 1-3 peut aussi avoir poussé les écoles à augmenter le minerval. Or, à l'intérieur de la province, on n'observe guère de différence dans l'évolution de la scolarité entre les classes 1-3 et les classes 4 à 6. Pour la ville de Kikwit par contre, on note une évolution divergente : les classes touchées par la gratuité augmentent beaucoup plus que les autres. Mais, même à Kikwit, le nombre d'élèves dans les classes montantes a augmenté de plus de 20 %. Ce qui suggère que l'effet indirect positif a été légèrement plus fort que l'effet indirect négatif.

Mais le phénomène le plus important à expliquer est la tendance générale à la hausse, qui a commencé beaucoup plus tôt qu'en 2010 et qui aurait probablement continué en 2010 sans l'introduction de la gratuité. D'où provient donc cette augmentation ? Nous pensons ici à trois types de mécanismes.

Tout d'abord, dans la province du Bandundu, il y a eu des précédents à la politique de gratuité prônée par le Gouvernement national à partir de 2010. En effet, déjà en 2007, à peine arrivé au pouvoir après les élections de 2006, le gouverneur de la province signe une circulaire qui stipule que « les élèves admis en 1<sup>re</sup> année primaire dans les établissements scolaires publics sont exemptés du paiement des frais scolaires<sup>8</sup> ». Il faut toutefois mentionner que ce message a été contredit plus tard par d'autres décisions et court-circuité par certains acteurs ; la mesure semble néanmoins avoir eu des effets réels (Titeca & Nlandu 2010).

Ensuite, il est important de rappeler que, dans le cadre de la réduction de la dette, le Gouvernement a pu convertir une partie du service de celle-ci

<sup>8</sup> Circulaire N° 2/CAB/PROGOU/BDD/2007 du 08/08/2007 relative à la suppression de tous les frais en 1<sup>re</sup> année primaire dans les établissements publics de la province du Bandundu. Signée par le gouverneur de province, Dr Richard N'dambu Wolang.

en « dépenses pro-pauvres », effectuées en premier lieu afin d'augmenter l'effectif ainsi que le salaire des enseignants. On notera que le nombre d'enseignants « mécanisés »<sup>9</sup> a augmenté entre 2004 et 2005 d'environ 50 %. Le nombre d'enseignants payés et non payés par l'État a augmenté encore plus fortement, atteignant même 70 % dans les sous-divisions rurales. Environ un tiers des enseignants du Bandundu se trouvent en effet en « attente de mécanisation », une proportion proche du pourcentage au niveau national.

Il y a un troisième élément explicatif de l'augmentation de l'effectif scolaire : pendant la même période, le nombre d'écoles a fortement augmenté, de 40 % en ville jusqu'à 60 % à l'intérieur de la province. En principe, une école requiert la reconnaissance par un arrêté du ministre de l'Éducation pris sur base d'un rapport de viabilité délivré par un inspecteur. Les inspecteurs se plaignent cependant que cet ordre ait été inversé depuis peu : l'arrêté vient d'abord, le rapport de viabilité n'est dressé qu'après. Ainsi, les hommes politiques ont les mains libres pour ériger des écoles là où leur électoralat le demande, même si l'infrastructure minimale n'est pas présente.

Au sein du village, ils s'allient avec les représentants des Églises, pour qui l'école fait partie de leur mission d'évangélisation. Les conflits et arrangements entre Églises de la RDC autour de l'enjeu de l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que leur ouverture à l'initiative privée ont été suffisamment abordés ailleurs (André *et al.* 2011). En vertu d'un décret-loi du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et établissements d'utilité publique, l'Église est reconnue comme un établissement d'utilité publique, et peut à ce titre continuer à participer à la mission éducatrice comme elle le faisait antérieurement ; depuis, en fait, l'époque coloniale. Outre les Églises qualifiées de « traditionnelles » (catholique, protestante, kimbanguiste et salutiste), les Églises de réveil sont aussi devenues actives dans ce domaine. Le Gouvernement a récemment signé un mandat de gestion avec quinze nouvelles Églises.

Pour les Églises traditionnelles précitées, la combinaison Église-école semble devenue la norme générale. Chaque paroisse dispose d'abord d'une école primaire, qui progresse année par année et aboutit à une école secondaire. Cette situation, acceptable au regard de l'augmentation de la demande, produit des effets déplorables en termes de qualité, d'équipements, de prise en charge des enseignants. Toute cette dynamique de création d'écoles, qui se réalise dans les coulisses des règlements officiels et en violation de la carte scolaire, est encouragée par une fiscalité légère en matière d'agrément des

<sup>9</sup> Bien qu'à partir de 2010, le Service de Contrôle et de Paiement des Enseignants (SECOPÉ) commence à distinguer entre « mécanisés payés » et « mécanisés non payés ».

écoles<sup>10</sup>. Les Églises engagent des enseignants qui sont mécanisés mais sans être payés.

Bricolage et manigances caractérisent le processus. Bricolage, puisqu'à leur création, les écoles n'ont ni matériel ni salles de classe ; tandis que la mécanisation des enseignants est fonction du dynamisme et de la capacité de négociation de leurs gestionnaires. Les négociations peuvent prendre plusieurs directions (ministère de l'EPSP à travers le Service de Contrôle et de Paiement des Enseignants [SECOPÉ], ministère des Finances ou du Budget). Elles peuvent aussi nécessiter des appuis au niveau supérieur (ministres ou autres politiciens membres de l'Église ou du terroir...). Les enquêtes de viabilité, qui devraient certifier la capacité de fourniture du service éducatif, ne sont qu'un formalisme administratif, laissant la main libre aux politiciens et à leur clientèle. Comme avoué ouvertement par un responsable d'une Église protestante : « Le SECOPÉ ferme les écoles non viables sur proposition de l'inspecteur, mais, depuis lors, les politiciens se mêlent tellement de cette affaire que si on supprime les écoles non viables, l'ordre de les rouvrir vient de Kinshasa<sup>11</sup>. »

C'est ainsi que les dynamiques politiques et religieuses mènent à une scolarisation accrue indépendamment de tout effet de la gratuité. Chaque petit village dispose maintenant d'une école, et parfois même de plus d'une. Le tableau suivant montre que l'accroissement en nombre des écoles dépasse celui des enseignants mécanisés, ce qui met en évidence que l'agrément d'une école n'est qu'une reconnaissance formelle, le financement des enseignants n'étant ni automatique ni garanti. Et, ce qui confirme l'analyse, l'augmentation du nombre d'écoles se réalise surtout pendant les périodes préélectorales (avant 2006 et avant 2011).

Nous concluons de cette discussion que le ministre de l'Éducation s'est sans doute précipité beaucoup trop en qualifiant de succès la politique de gratuité dès le 12 novembre 2010. Il se basait sur un rapport comparant le nombre d'élèves entre novembre 2009 et novembre 2010, mais sans s'interroger sur les autres facteurs d'accroissement de la scolarité.

Il importe cependant de préciser que, même si nous prenons en compte les autres déterminants de la croissance de la scolarisation, la politique de la gratuité semble exercer un certain impact additionnel. C'est surtout vrai dans la ville de Kikwit, où on observe un décalage croissant entre le nombre d'élèves des classes affectées par la gratuité et celui des classes non

<sup>10</sup> Voir l'arrêté interministériel n° 995/CAB/MIN/EPSP/2005 et 060/MIN/FIN du 28 juillet 2005 portant fixation des taux des taxes à percevoir à l'initiative du ministère de l'EPSP, in *Journal officiel de RDC*, numéro spécial, 8 août 2006, qui fixe la taxe à 100 FF (franc fiscal), l'équivalent de 100 USD.

<sup>11</sup> Entretien à Kikwit.

affectées. Mais il faut analyser plus en profondeur les mécanismes précis de la gestion politique pour comprendre la différence entre Kikwit et le reste de la province.

**Tableau 2. Évolution du nombre d'écoles et d'enseignants, province éducationnelle Bandundu II, 2004-2010**

	Sous-divisions rurales		Sous-divisions Kikwit		Ensemble enseignants		
	écoles	enseignants	écoles	enseignants	écoles	tous	mécanisés
2004-5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2006-7	118,5	108,4	104,8	112,8	116,6	109,2	108,0
2008-9	122,0	156,0	133,7	114,7	123,6	148,3	133,3
2010-11	158,5	170,4	137,3	142,0	155,5	165,1	143,8°

° Estimation partant de l'évolution générale du nombre d'enseignants mécanisés dans l'école primaire au Bandundu (Verhaghe 2009 : 9).

Source : calculs propres, sur la base de Division provinciale Bandundu II (2009).

#### **4. Adaptation des acteurs locaux : normes pratiques**

Une réforme reste illusoire si les acteurs et populations cibles ne s'identifient pas aux réformateurs de l'intérieur ou de l'extérieur. De ce fait, les politiques publiques provoquent des effets pervers et des résistances au changement.

Pour éclairer la partie immergée de l'iceberg « gratuité », nous allons évoquer la multiplicité des actions/réactions locales que révèlent nos enquêtes de terrain dans les provinces du Bandundu (Kikwit) et du Bas-Congo (Kisantu et Mbanza-Ngungu). Il s'agit de *normes pratiques*, pour emprunter le concept de Jean-Pierre Olivier de Sardan<sup>12</sup>, qui permettent aux acteurs, enseignants et parents d'élèves de gérer la gratuité à leur manière. Elles ne constituent pas une contre-réforme, mais entraînent tout de même d'énormes écarts entre les instructions gouvernementales et les pratiques du terrain.

<sup>12</sup> « Les normes pratiques correspondent aux diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs, non conformes aux normes officielles ou formelles, qui expliquent par leur existence même la convergence relative de ces pratiques » (Olivier De Sardan 2012 : 9).

## **Kikwit : du savon accepté puis refusé**

La gratuité actuellement en vigueur en RDC est qualifiée et accueillie de diverses manières par les acteurs interviewés à Kikwit : une politique sans grand impact, car les enseignants non mécanisés et ceux des classes gratuites continuent à être supportés par les parents d'élèves ; d'une façon ou d'une autre, il faut bien attribuer la « patate chaude » du coût de la gratuité.

En effet, les mesures d'accompagnement de la gratuité, consistant en la suppression des zones salariales et la dotation mensuelle de 55 USD par mois pour chaque école publique, n'ont pas eu beaucoup d'impact sur la vie de l'enseignant. Ce dernier a vu son enveloppe mensuelle limitée à l'unique salaire officiel de plus ou moins 55 USD. En fait, ce montant correspond à peu près à ce qu'un enseignant gagnait auparavant, en combinant son salaire de l'État et la prime payée par les parents (De Herdt *et al.* 2012). Mais cette prime variait beaucoup entre les écoles, et, dès lors, pour les enseignants des écoles les plus réputées, il y a eu perte de salaire.

D'autre part, un enseignant d'une école primaire de Kikwit constatait : « Je suis parent aussi, et avec ce que l'État me paie, je ne peux pas nouer les bouts du mois, la prime qui provenait de la prise en charge des parents me dépannait quand même... J'enseigne gratuitement les enfants des autres et je paye pour les miens qui sont dans les classes non concernées, cette gratuité est venue détruire ma vie<sup>13</sup>. » Ce que traduit cette déclaration, c'est que : « La gratuité des classes inférieures est devenue un fardeau ou une corvée pour les classes supérieures<sup>14</sup>. » Les enseignants de l'EP YEDISA de Kikwit, s'apitoiant sur leur sort, déclarent : « Nous sommes dans une situation ambiguë d'enseignants/parents : nous enseignons les classes gratuites et payons pour nos enfants qui sont dans les classes non exonérées et pour tous ceux qui sont dans les écoles secondaires où, depuis la rentrée scolaire 2011-2012, les frais de participation des parents augmentent : 35 000 FC contre 2500-3000 en 2010-2011<sup>15</sup>. »

Mais le plus grand problème est que tout enseignant ne se retrouve pas sur la liste de paie de l'État. Dans l'ensemble, les gestionnaires des écoles embauchent environ un tiers d'enseignants non budgétisés par l'État. Ce tiers recouvre diverses catégories : par exemple, celle des enseignants payés sur le salaire d'autres (décédés, disparus, « fantômes », comme on dit communément), celle d'enseignants enregistrés, « mécanisés » comme on

<sup>13</sup> Entretien avec les enseignants de l'école primaire conventionnée catholique YEDISA, Kikwit, le 7 février 2012.

<sup>14</sup> Entretien avec J. Biepel, coordinateur des écoles conventionnées catholiques, le 5 février 2012, à Kikwit.

<sup>15</sup> Entretiens avec les enseignants de l'EP YEDISA, de Kikwit, le 6 février 2012.

dit, mais qui ne sont pas payés, etc. Cela témoigne du désordre persistant dans l'administration des enseignants et la gestion des salaires (De Herdt *et al.* 2012), en dépit des efforts récents de recensement des enseignants.

Service technique, le SECOPE a été érigé en 1985 pour l'administration des ressources humaines du seul secteur de l'éducation ; il a donc été séparé des autres secteurs de la fonction publique, dans l'intention de le soustraire aux tiraillements politiques dont était victime l'ensemble de cette fonction publique. L'opération de recensement des enseignants démontre que cette intention est largement demeurée un vœu pieux.

Avec l'avènement de la gratuité, le SECOPE a introduit une nouvelle catégorie d'enseignants, les enseignants mécanisés mais non payés – les « NP », comme on les appelle communément, se référant à l'abréviation qui apparaît sur les listings de paie. L'argument avancé pour introduire cette catégorie était que l'agrément par le ministère et l'enregistrement sur son répertoire pouvaient être vus par les enseignants comme une première étape, et par là les rassurer. La solution finale (le paiement effectif de l'enseignant) dépend de tractations entre les ministères du Budget/Finances et celui de l'EPSP, entre le SECOPE et les gestionnaires des écoles, entre les gestionnaires d'écoles et les enseignants concernés. Le directeur du SECOPE Kikwit avoue : « C'est une réponse du Gouvernement (du ministère de l'EPSP) qui immatricule les enseignants sans les budgétiser pour baisser la tension et leur donner l'espoir d'être payés plus tard afin de les stabiliser pour continuer à servir, surtout en cette période de gratuité<sup>16</sup>. »

Sur le terrain, on nous a aussi signalé qu'il arrive que, pour des raisons obscures et impossibles à clarifier, des enseignants mécanisés et payés deviennent des « NP », parfois plusieurs années plus tard. Nous avons été informés de ces cas dans les deux provinces de recherche. Le directeur du SECOPE de Kikwit attribue la responsabilité de tels problèmes à « Kinshasa » : « Je connais bien les manœuvres de Kinshasa ; l'année passée, on a enlevé sur les listings de paie plus de sept cents enseignants de ma direction. J'ai levé le ton et ils les ont remis le mois suivant. » Le SECOPE, qui était créé pour résoudre le problème de la paie des enseignants, est devenu à son tour une boîte mal gérée qui entretient l'opacité grâce à un système reposant sur un programme informatique datant des années 1980 et une structure administrative qui n'est visible que dans une seule ligne budgétaire au niveau du ministère du Budget. Il n'est donc pas possible d'exercer un contrôle extérieur sur les dépenses effectuées par le service du SECOPE.

Quoi qu'il en soit, un tiers d'enseignants est bel et bien embauché et enseigne, mais ne peut compter que sur les primes de motivation des parents. Par conséquent, la suppression de ces primes dans les classes concernées par

---

<sup>16</sup> Entretien avec Ndonga, M., directeur SECOPE Kikwit, le 7 février 2012.

la gratuité risque bien de supprimer les enseignants eux-mêmes – et ceci dans le contexte d'un afflux de plus en plus grand d'élèves, attirés par la même gratuité !

Après avoir constaté et vécu l'échec de la réforme, les parents d'élèves réunis au sein des Comités de Parents (COPA) et les directions des écoles se sont entendus pour des cotisations ponctuelles destinées à soutenir les enseignants « NP » (non payés). Ces cotisations étaient dénommées « savon des enseignants ». Très souvent, les services de sécurité (l'Agence nationale des Renseignements [ANR] et la Police nationale congolaise [PNC]) et les autorités politico-administratives sont intervenus pour envenimer les tractations et négociations que les directions d'école et les enseignants entreprenaient dans une logique de survie. Le chef de division provinciale (PROVED) de Bandundu-Centre et Sud ne désapprouve pas le jugement suivant : « Les milieux scolaires, les enseignants, ayant perdu les avantages auxquels ils étaient habitués et, au regard de l'amenuisement de leurs enveloppes salariales et de la dégradation de leurs conditions de vie, n'apprécient pas tellement la gratuité. Face à cette situation, profitant de la présence dans la plupart des écoles des enseignants non payés, certaines écoles, après réunions avec les comités des parents, sous l'œil protecteur des autorités locales, arrivent à fixer des frais de participation illicites pour prendre en charge les non-payés ou les nouvelles unités<sup>17</sup>. »

Les effets pervers de la gratuité qui provoque des pratiques de résistance s'observent sur toute l'étendue de la province du Bandundu. Un inspecteur itinérant énumère : « Ententes entre écoles et parents d'élèves pour violer la gratuité afin de payer les NP, corruption des inspecteurs pour taire toutes ces manigances, recours aux pratiques fétichistes par les directeurs d'école contre les inspecteurs rigoureux<sup>18</sup>... »

Les responsables provinciaux de l'EPSP tentent de réagir à ces irrégularités. Il y a eu, par exemple, une circulaire<sup>19</sup> imposant aux écoles de supprimer ces perceptions illégales et d'annuler sans délai les PV des assemblés générales des COPA portant fixation exagérée des frais exigés des élèves. Ce genre de directives, se heurtant aux normes pratiques, sont neutralisées dans la « cuisine interne » des COPA-directions d'école-autorités locales-inspecteurs itinérants. Ainsi, les tentatives régulatrices d'instances provinciales ne font que nourrir la négociation des acteurs et en élargir le cercle.

<sup>17</sup> Échange avec Minanga, J.B., PROVED de la province du Bandundu, Kikwit, le 7 février 2012.

<sup>18</sup> Entretien avec Munzomay, C., inspecteur de pool l'EPSP Kikwit-Centre et Sud, Kikwit, le 6 mars 2012.

<sup>19</sup> N° MINESP/D.P./BDD2/80/00/1336 PROVED.

## ***Bas-Congo : retirer le couteau de la main de l'enfant et remplacer le bambou***

À la question relative à la gratuité de l'enseignement, on obtient une réponse allégorique : « Si vous retirez le couteau dans la main de l'enfant, il faut lui remplacer le bambou pour qu'il continue à jouer<sup>20</sup>. » Le couteau, c'est la prime provenant des frais d'intervention des parents supprimés suite à l'application des mesures de gratuité aux enseignants, et le bambou constitue les cotisations illicites adoptées en COPA et payées aux enseignants.

La production des normes pratiques dans la province du Bas-Congo s'est notamment manifestée dans une interprétation biaisée de l'arrêté du gouverneur de province exigeant des élèves des classes concernées par la gratuité dans toutes les écoles de Matadi un montant de 3000 FC par trimestre, afin de suppléer au transport des enseignants. Considérant que les enseignants avaient des conditions de déplacement relativement semblables à celles de leurs collègues de Kinshasa, où la gratuité n'est pas d'application, l'autorité provinciale avait probablement jugé nécessaire la poursuite de la prise en charge des frais de transport, afin de débloquer une situation de grève générale et de rouvrir les écoles à la fin septembre 2011.

La confirmation de cette irrégularité provient du chef de bureau des services généraux du PROVED de Mbanza-Ngungu : « Suite au décret du gouverneur de province, les gestionnaires des écoles, COPA et autorités politico-administratives locales, ont fixé les frais à leur manière. »

Tout a été respecté pour la première année 2010-2011, mais, en cette année 2011-2012, il y a eu cet arrêté du gouverneur de la province qui a autorisé les écoles de Matadi (chef-lieu de la province) à percevoir quelques frais pour permettre de payer la prime des enseignants. Cette goutte d'eau qui a fait déborder le vase a embrasé la situation dans toute la province<sup>21</sup>.

Les preuves du non-respect de la gratuité dans la cité de Mbanza-Ngungu sont manifestes ; en témoigne en particulier la construction de bâtiments scolaires ou administratifs, comme le bureau de la sous-division : on l'a vu en pleins travaux de finitions financés par une « contribution » de 3000 FC exigée de chaque élève.

La note circulaire ministérielle du 25 septembre 2010 annonçant la gratuité rendait aussi obligatoire l'acquisition par chaque élève d'un minimum de trois manuels scolaires qualifiés d'« essentiels ». Cela impliquait l'imposition et la ponction par les dirigeants d'école des frais d'achat desdits manuels.

<sup>20</sup> Réponse spontanée donnée par un de nos interlocuteurs, chef du personnel, sous-division de Madimba, à Kisantu (Bas-Congo), 13 février 2012.

<sup>21</sup> Entretien avec une autorité politico-administrative du Territoire de Mbanza-Ngungu, le 12 février 2012.

Mais les écoles ne disposent pas de ces manuels. Les responsables du sous-PROVED de Mbanza-Ngungu nous ont avoué que, en fait, la question des manuels obligatoires n'a servi que de prétexte pour continuer la pratique des frais scolaires sous un autre nom. Les parents n'ont ni le pouvoir ni le courage de réclamer des remboursements.

Certaines écoles n'exigent plus de frais scolaires au début de chaque semestre, mais elles les remplacent par les frais d'examens. Ainsi qu'en témoigne une autorité politico-administrative du territoire de Mbanza-Ngungu : « Nous avons payé 12 000 FC par enfant avant les examens du premier trimestre<sup>22</sup>. » Cela concerne l'une des meilleures écoles de la ville, fréquentée par les enfants des familles importantes, hommes politiques et commerçants ; l'autorité administrative ne voulait sans doute pas risquer par une intervention régulatrice de démotiver les enseignants et provoquer une baisse de la qualité de l'éducation.

La proximité du Bas-Congo avec la capitale, siège des institutions et lieu d'édition et de contrôle centralisé des lois, n'est donc pas un obstacle à la production de « normes pratiques », bien au contraire. L'exception de la gratuité à Kinshasa semble exercer ici une pression plus forte pour le contournement de la légalité. Et les normes pratiques des acteurs de la périphérie bénéficient de la complicité ou de la passivité volontaire de tous les acteurs du « centre ».

Dans tous les cas, ceci expliquant cela, la réalité de la gratuité de l'enseignement primaire dans les sites ayant fait l'objet de cette recherche participe de ce que Philip Warin qualifie de « régulation par les implicites, les non-dits, non-décisions, la création d'interdits – d'impératifs » (Warin 1993 : 48). À la recherche d'un pont entre les instructions officielles et les perceptions, les intérêts et pratiques locales, on aboutit souvent à des réalités différentes de celles imaginées initialement (von Benda-Beckmann 1984).

L'analyse de la mise en œuvre de la gratuité fait encore intervenir d'autres facteurs que ceux que nous avons mis en lumière jusqu'à présent, et qui confirment le caractère problématique de cette politique.

## **5. La gratuité et la qualité de l'éducation primaire**

Depuis son lancement, la gratuité semble être devenue le nouveau nom de la réforme dans le secteur de l'éducation. Bien que la RDC soit engagée dans le processus d'Éducation pour tous (UNESCO 2000), le Gouvernement n'a

<sup>22</sup> Entretien avec une autorité politico-administrative du Territoire de Mbanza-Ngungu, le 12 février 2012.

pas mis en œuvre de réformes en profondeur du système éducatif susceptibles d'offrir à la population un service éducatif de qualité.

Si l'accroissement des effectifs est une réalité indéniable (mais difficilement attribuable à la gratuité), tandis que le budget de l'Éducation est resté plus ou moins stable dans la période concernée, il semble évident que la gratuité n'a pas eu d'impact positif sur la qualité de l'éducation.

La gratuité de l'éducation ayant rencontré le phénomène de l'accroissement des effectifs dans les classes ciblées, elle a évidemment encore renforcé un des grands problèmes du secteur : celui de la capacité d'accueil ou des infrastructures et des matériels didactiques.

Les gestionnaires et directeurs d'école interviewés ont reconnu les contraintes supplémentaires provoquées par l'application de cette politique. Les problèmes majeurs restent ceux du surpeuplement des classes, des infrastructures et des équipements, mais ces questions restées peu mobilisatrices dans le débat public relatif au lancement de la gratuité ont été marginalisées au profit des questions financières et de motivation. Les frais de fonctionnement alloués jusqu'ici aux écoles se sont limités à un investissement pour le matériel didactique.

Quel que soit le salaire payé aux enseignants, ils resteront dans l'incapacité de maîtriser des classes surpeuplées (surtout lorsqu'il s'agit d'enfants qui doivent faire leurs premiers pas dans la lecture et l'écriture). « La qualité de l'enseignement est aussi affectée, elle diminue de plus en plus suite à une augmentation des élèves dans les classes », déclare le PROVED de Bandundu II.

La complexité de la question des infrastructures et des équipements résulte également du fait qu'aucune école (c'était vrai même avant 2010) n'est autorisée à opérer le dédoublement de classes. C'est une prérogative gouvernementale qui implique un arrêté du ministre de l'EPSP.

Tenant compte des implications financières de la construction de salles de classe et de la mécanisation de nouveaux enseignants, deux stratégies sont souvent évoquées par les autorités centrales. Dans une interview accordée aux journalistes, le ministre de l'EPSP déclarait : « Nous allons former des enseignants pour être en mesure d'encadrer le plus grand nombre d'élèves par classe<sup>23</sup>. » Quant au volet infrastructures : « Face à ce surpeuplement des salles de classe, le Gouvernement entend associer les communautés pour construire de nouveaux locaux<sup>24</sup>. » Il n'y a pas l'ombre d'un doute que ce que

<sup>23</sup> Mwangu, M., ministre de l'EPSP, interview à la Télé 50, 26 mars 2012. [http://www.dailymotion.com/video/xhrxzn\\_le-ministre-de-l-epsp-maker-mwangu-parle-de-la-gratuit%C3%A9](http://www.dailymotion.com/video/xhrxzn_le-ministre-de-l-epsp-maker-mwangu-parle-de-la-gratuit%C3%A9)

<sup>24</sup> Mwangu, M., ministre de l'EPSP, propos repris dans le journal *La Prospérité* du 15 novembre 2010 ; interview téléchargée le 3 avril 2012 sur <http://www.congoplanete.com/news/3027/maker-mwangu-confirme-la-gratuit%C3%A9-enseignement-etablissements-publics-ministre-enseignement-primaire-secondaire.jsp>

le Gouvernement envisage pour assurer la « participation des communautés » passe en particulier par la contribution financière des parents d'élèves aux frais de construction.

Les entretiens avec les enseignants et administrateurs de Kikwit, Mbanza-Ngungu et Kisantu nous ont révélé des dysfonctionnements et des problèmes aggravés par la gratuité : salles de classe surchargées, ratios élèves/enseignants ou élèves/classes déséquilibrés, existence d'enseignants, d'écoles non mécanisés ou d'enseignants et d'écoles dé-mécanisés.

## Conclusion

L'introduction de la politique de gratuité de l'enseignement primaire en RDC combine ruptures et continuités, ou, plus exactement, constitue une « rupture » qui met au grand jour les continuités du système politique. Frances Cleaver a récemment ravivé le concept lévi-straussien de *bricolage* pour saisir ce qui caractérise tout changement institutionnel : celui-ci est nécessairement une reformulation ou ré-articulation d'éléments déjà existants et non une création *ex novo*. Il vaut peut-être mieux en être conscient afin d'éviter de se lancer dans une aventure radicale aux effets imprévisibles, mais qui risque à la longue d'invalider tout le processus, les continuités risquant de venir à bout de l'effort de rupture.

Mais, dans le contexte de la RDC, l'introduction d'une politique de gratuité n'aurait été une aventure radicale que si elle avait été faite en respectant la lettre du message du président de la République délivré à la veille de l'année scolaire 2010-2011. La mesure de la mésaventure se révèle déjà dans la comparaison entre ce message et le langage pragmatique des plans de réforme du secteur de l'éducation, concevant la gratuité comme l'un des éléments de la réforme plutôt que son axe principal, et cherchant comment compenser un coût de la gratuité pris en compte dans les plans. Le discours du président de la République, par son caractère impromptu, témoigne involontairement de la négligence des questions éducatives au niveau des instances dirigeantes en général et de celle de l'enseignement primaire en particulier. Le dispositif officiel de la gratuité n'a pas tenu compte, à en croire les résultats préliminaires du *Rapport général de l'enquête sur la gratuité*, de contraintes pourtant prévisibles, comme l'insuffisance d'infrastructures scolaires, le surpeuplement des classes, l'insuffisance d'équipements, la non-mécanisation de nombreux enseignants dans les classes ciblées par les mesures de gratuité, la démotivation des enseignants mécanisés mais non payés, le retard de paiement des enseignants, etc. (MINEPSP 2011).

Le lancement de cette politique publique traduit ainsi l'impréparation et l'improvisation. La gratuité n'a pas fait partie d'une stratégie éducationnelle, mais plutôt d'une stratégie politique préélectorale.

D'autres facteurs expliquent les mésaventures de la gratuité. Aussitôt après son introduction, cette nouvelle donne est devenue le champ de manœuvres et manipulations de divers « bricoleurs ». Tout d'abord, elle a été mise hors d'état de nuire dans les deux villes majeures de la République, et les gestionnaires des écoles ont pu amoindrir le choc financier qui leur était imposé en obtenant une exonération des classes supérieures. Bien que ces exonérations ne fussent initialement prévues que pour la première année de la réforme, elles furent reconduites l'année suivante. Ensuite, il y a le décalage classique entre la légalité et sa mise en application, qui est fonction des « normes pratiques » des acteurs de terrain. C'est en dernière instance à ce niveau que s'appliquent ou non les politiques publiques. Et, ici, la réponse est plutôt « non » : la survie des pratiques antérieures, du reste justifiée par la déconnexion entre politiques et réalités, l'effondrement de la motivation des enseignants, sont parmi les facteurs qui contribuent à vider de son sens la réforme engagée.

Tout comme la notion de « bricolage », la notion de « normes pratiques » s'est révélée pertinente pour notre étude. Comme l'a souligné Jean-Pierre Olivier de Sardan, il y a des normes pratiques « palliatives » qui font fonctionner un système en dépit de lui-même. Aussi longtemps que le budget de l'Éducation n'est pas ajusté conformément à la politique de gratuité, l'application de celle-ci conduirait à la fermeture des écoles et à la mise au chômage des enseignants. Une bonne dose de normes pratiques court-circuitant les textes légaux s'avère donc nécessaire.

Un autre résultat de nos analyses est le constat qu'il faut relativiser l'importance de la politique de gratuité par rapport à d'autres déterminants de la scolarité. Nous avons noté une augmentation systématique du nombre d'élèves (dépassant de loin la croissance démographique) qui s'observait déjà à partir de 2004, et qui s'est poursuivie dans les classes non affectées par la réforme. Même si des effets de la mise en œuvre très partielle et déformée de la gratuité sont visibles dans certaines des données exploitées, les évolutions que l'on observe obéissent à des facteurs plus généraux, s'inscrivant sans doute avant tout dans le phénomène de l'amélioration générale de la situation macro-économique à partir de 2004 et de ses répercussions sociales limitées mais réelles.

Finalement, il sied de mentionner que notre analyse, étant donné qu'elle a été réalisée à dix-huit mois de l'introduction de la gratuité, n'a pas pu exploiter toutes les pistes de recherche ; elle mérite d'être améliorée sur plusieurs plans. D'abord, au vu des contraintes budgétaires et de temps, nous

avons été obligés de nous limiter à quelques provinces seulement, et dans ces provinces à quelques villes. Il pourrait être intéressant d'étendre l'étude vers d'autres villes et régions. Il serait aussi intéressant de combiner les données administratives et les entretiens qualitatifs auprès des gestionnaires des écoles avec l'information sur l'impact de la gratuité sur les budgets des ménages. Il nous semble que ces pistes d'approfondissement mèneraient vers une perspective beaucoup plus précise et diversifiée sur la (non-)réalisation du projet de la gratuité.

## Bibliographie

- André, G., De Herdt, T., Egboki, L., Imbongo, D., Iwewe Kpongo, C., Kitshiaba, J.-M., Konen, A., Mrsic-Garac, S., Mundala, D., Ndjibu, R., Nlandu, H., Poncelet, M., Titeca, K. & Wagemakers, I. 2011. « L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience ». In T. De Herdt (éd.), *À la recherche de l'État en RD Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan (coll. « L'Afrique des Grands Lacs »), pp. 115-157.
- De Herdt, T., Titeca, K. & Wagemakers, I. 2012. « Make schools, not war? Donors' rewriting of the social contract in the DRC ». *Development Policy Review* 30 (6) : 681-701.
- Division provinciale Bandundu II. 2009. *Rapport final des Assises provinciales de promotion scolaire*. Kikwit : Idiofa.
- Hellman, J., Jones, G. & Kaufman, D. 2000. « Seize the State, seize the day; State capture, corruption and influence in transition ». *World Bank Policy Research Working Paper* 2444.
- Kabuya Kalala, F. & Tshiunza Mbiye, O. 2007. « L'aide extérieure, conditionnalité et renforcement des capacités : quel degré d'appropriation et de coordination en RDC ? ». In F. Reyntjens, S. Marysse & S. Vandeginste (dir.). *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006-2007*. Paris : L'Harmattan, pp. 229-241.
- L'Observateur*. 24 août 2010. « Suppression des zones salariales », disponible sur <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=16014> (consulté le 6 juillet 2012).
- Marysse, S., Cassimon, D., De Herdt, T., Verbeke, K. & Tshiunza Mbiye, O. 2012. « L'allégement de la dette en République démocratique du Congo : évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises : chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 97-124.
- MINEPSP. 2010. *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel*. Kinshasa : RDC.

- MINEPSP. 2011. *Rapport général sur l'enquête de suivi de l'application de la gratuité de l'enseignement primaire*. Kinshasa : SG EPSP, Direction de l'enseignement général et normal.
- Mwangu, M. 2010. Communiqué officiel du 30 août 2010. Kananga, RDC.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2012. « Les normes pratiques. Une proposition de concept exploratoire à partir d'enquêtes sur les bureaucraties africaines », texte inédit.
- RDC, République démocratique du Congo. 2006. « Constitution de la République démocratique du Congo ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial.
- Titeca, K. & Nlandu, H. 2010. « L'école au Bandundu : bricolée entre le village, les Églises et l'État ». In T. De Herdt & M. Poncelet, *Acteurs et enjeux autour de la réduction des frais scolaires en RDC*, rapport de recherche inédit. Anvers : IOB, pp. 108-125.
- Toulemonde, B. 2002. « La gratuité de l'enseignement. Passé, présent, avenir », rapport inédit. Disponible sur <http://media.education.gouv.fr> (consulté le 21 mars 2012).
- UNESCO. 2000. *Cadre d'action de Dakar. L'Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*. Paris : Unesco.
- Verhaghe, J. 2006. « Notre beau métier », document inédit.
- Verhaghe, J. 2009. « Policy and practice of mechanisation; technical note on ‘teachers’ and related issues », document inédit.
- von Benda-Beckmann, F. 1984. « Law out of context: A comment on the creation of traditional law discussion ». *Journal of African Law* 28 (1-2) : 28-33.
- Warin, P. 1993. *Les Usagers dans l'évaluation des services publics : études des relations de service*. Paris : L'Harmattan.



# **RDC 2012 : LA FRACTURE ?**

*Paule Bouvier, Jean Omasombo Tshonda et Noël Obotela Rashidi*

Avant que n'éclatent les événements qui vont dévaster l'Est du Congo, l'année 2012 sera tout d'abord celle des retombées du scrutin du 28 novembre 2011. Les nouvelles institutions procédant des élections avaient à être mises en place, et elles l'ont été. Mais le manque de crédibilité de ce scrutin posera problème du fait des fraudes constatées et du vide créé par la non-connaissance des résultats réels. Cette situation sera un défi crucial pour le nouveau pouvoir. Les résultats des élections, annoncés par la CENI (Commission électorale nationale indépendante) et entérinés par la CSJ (Cour suprême de Justice), donnèrent certes la victoire à Joseph Kabila Kabange et à la Mouvance présidentielle. Cependant, ce ne fut pas le raz-de-marée espéré, et cela ne leva pas les doutes sur le déroulement du scrutin et du dépouillement. Quelle stratégie le pouvoir, et en particulier le président de la République, va-t-il adopter pour combler ce déficit de crédibilité et, en même temps, intégrer dans son programme la dimension sociale, dont le président avait affirmé avoir pris la mesure durant sa campagne électorale ?

## **1. L'armature institutionnelle de la deuxième législature, 2012-2017**

### ***L'Assemblée nationale***

La première institution à être mise en place fut l'Assemblée nationale. Les premiers signaux donnés à cette occasion furent significatifs. Si, d'une façon générale, les règles de procédure furent respectées, une entorse à la lettre de la Constitution fut néanmoins commise. En effet, celle-ci prescrit (article 115) : « L'Assemblée nationale et le Sénat tiennent de plein droit chaque année deux sessions ordinaires : 1. la première s'ouvre le 15 mars et se clôture le 15 juin. » Or, le 15 mars, l'Assemblée était en session extraordinaire et le président (Timothée Kombo Nkisi, intérimaire) refusa de convoquer une session ordinaire, tous les points inscrits à l'ordre du jour n'ayant pas encore

été traités. Finalement, la première session ordinaire de l’Assemblée s’ouvrira avec environ un mois de retard. D’où la remarque : « Ne nous leurrons pas, il ne s’agit pas du tout d’un fait divers. Il est question du respect des textes dans cet élan de bâtir réellement un État de droit, loin de toute interprétation sélective qui fait le lit du déviationnisme. Aller d’irrégularité en irrégularité traduirait un mauvais départ » (*Le Potentiel*, 15 mars 2012).

Un deuxième problème surgit lors de l’élection du bureau définitif de l’Assemblée. Au cours d’un séminaire de la MP (Mouvance présidentielle), il fut décidé que le bureau définitif de l’Assemblée comporterait des membres de celle-ci et de l’opposition proportionnellement au nombre de députés de chacun des groupes. Mais, lors de l’élection des candidats, l’opposition, *via* une motion incidentielle, demanda le retrait des deux candidats censés la représenter au motif qu’ils étaient acquis à la majorité. Néanmoins, ils furent présentés au vote et élus, mais en l’absence des membres de l’UDPS (Union pour la Démocratie et le Progrès social) et du MLC (Mouvement de Libération du Congo) qui boycottèrent cette partie de la séance. Si la plupart des députés de la MP qualifient la procédure utilisée de « triomphe de la démocratie », les députés de l’opposition dénoncent des manœuvres de la MP destinées à « caporaliser l’Assemblée nationale » (*KongoTimes !*, 16 avril 2012). Quoi qu’il en soit, la composition du bureau est la suivante :

Président : Aubin Minaku (Majorité présidentielle) ;  
 Premier vice-président : Charles Mwando Simba (UNAFEC/Majorité présidentielle) ;  
 Second vice-président : Timothée Kombo Nkisi (UDPS/opposition) ;  
 Rapporteur : Norbert Ezadri Eguma (MSR/Majorité présidentielle) ;  
 Rapporteur-adjoint : Jean-Pierre Tshimanga Buana (ADR/opposition) ;  
 Questeur : Élysée Munembwe (ARC/Majorité présidentielle) ;  
 Questeur-adjoint : Bosco Kaboyi Bwivu (AFDC/Majorité présidentielle).

La mise en place des sept commissions parlementaires souleva aussi quelques difficultés quant au choix des députés appelés à les présider. Mais, finalement, des solutions furent trouvées (*L’Avenir*, 2 mai 2012).

### ***La formation du Gouvernement***

Dans son discours d’investiture du 20 décembre 2011, Kabila affirme sa détermination « à être réellement le garant de la nation congolaise dans toute sa diversité, à l’écoute et au service de toutes les Congolaises et de tous les Congolais sans distinction de race, d’origine, d’obéissance politique ou de confession religieuse... Président de tous les Congolais, je reste fidèle à

mon ouverture d'esprit traditionnelle [...] Je travaillerai donc avec tous les compatriotes qui ont la passion du Congo et veulent sincèrement œuvrer à sa modernisation. Au service de la patrie, il n'y a point de camp politique » (*KongoTimes !*, 20 décembre 2011, discours d'investiture du président Joseph Kabila Kabange 2011). En fait, l'ouverture annoncée ne sera pas au rendez-vous.

Au moment de constituer son équipe, le président de la République s'est trouvé face à l'alternative suivante : soit, comme il l'avait annoncé, effectivement jouer l'ouverture vis-à-vis de ses opposants, soit resserrer autour de lui ses partisans les plus fidèles et ceux qui l'avaient épaulé durant sa campagne électorale. Il choisit cette deuxième option, et son discours d'investiture ne sera, sur ce point, qu'un exercice de marketing politique.

Avant de procéder à la formation du Gouvernement, le chef de l'État désigna, le 8 mars, Charles Mwando Simba (ancien ministre de la Défense dans le Gouvernement Muzito) comme informateur. Sa mission était de prendre contact avec les différents partis, regroupements politiques et indépendants présents à l'Assemblée nationale afin d'identifier une coalition au sein de laquelle le chef de l'État désignerait le formateur du Gouvernement. Le 27 mars, Mwando Simba déposait son rapport auprès du président de la République. Le lendemain, il faisait part à la presse des résultats de ses consultations. Il semblait à ce moment que l'ouverture annoncée dans le discours d'investiture allait se concrétiser. Il n'en fut rien, comme le démontre la composition du Gouvernement dont Augustin Matata Ponyo Mapon avait été nommé Premier ministre le 18 avril 2012 (par l'ordonnance n°12/003).

La composition du Gouvernement fut d'ailleurs l'objet de sévères critiques, notamment de la part de l'opposition. Elles portent principalement sur l'importance des membres originaires du Katanga, sur le fait que le portefeuille des Finances demeure de la compétence du Premier ministre, sur la faible représentation de l'opposition, limitée à deux membres, sur la présence de Lambert Mende Omalanga qui, au cours de son précédent mandat, se serait illustré par « une sorte d'allergie à l'égard de la liberté d'expression en général [...] transformant les médias publics en un instrument de propagande au service de Kabila » (Congo Forum, 3 mai 2012 ; *Le Potentiel*, 3 mai 2012 ; *La Libre Belgique*, 2 mai 2012 ; *KongoTimes !*, 2 mai 2012 ; *Congo Indépendant*, 30 avril 2012). Par ailleurs, les frustrations furent nombreuses et amères dans le chef de collaborateurs de Kabila qui avaient été à ses côtés durant la législature précédente.

Le Gouvernement, constitué de trente-six personnes, est effectivement caractérisé par une surreprésentation du Katanga, avec sept de ses ressortissants. Aucune autre province n'y dispose de plus de quatre ministres. La stratégie du président de la République au moment de la formation du

Gouvernement a été d'éviter, sauf exception, la participation des chefs de parti. Il détient désormais un pouvoir accru par rapport à 2006. En effet, il n'a plus à composer avec le PALU. Et, vu les résultats des élections, notamment l'éparpillement des voix sur un très grand nombre de partis, Kabila est dans la position d'arbitre suprême. En consultation ou non avec les chefs de parti, il a fait désigner plusieurs individus non élus et souvent peu ou pas connus du grand public. Cela signifie que les étiquettes des partis auxquels sont censés appartenir ces nouveaux intervenants ne traduisent pas nécessairement leur véritable profil politique. D'où le brouillard qui entoure ces nominations et qui semble profiter à Kabila, du moins dans un premier temps.

L'importance accordée au Katanga au sein des institutions est manifeste de l'application d'un mécanisme de rétribution en faveur de ceux qui se sont mobilisés durant la campagne électorale. La position privilégiée de la province est attestée et par le nombre de fonctions qui lui sont attribuées et par leur importance stratégique. Certes, elle n'obtient pas la fonction de Premier ministre, très convoitée. Mais elle se voit dotée du poste de vice-Premier ministre, ministre de la Défense et Anciens Combattants qu'occupera Alexandre Luba Ntambo, un Lubakat de Manono (il appartient à une famille cheffale et son père fut tué à la même période et dans des circonstances presque analogues à celles du père de Laurent Désiré Kabila). Les Lubakat décrochent d'autres portefeuilles : celui des Mines échu à Martin Kabwelulu de Manono, la Santé publique à Félix Kabange Numbi Mikwampa de Malemba-Nkulu, et la Jeunesse, Sports, Culture et Arts à Banza Mukalayi Nsungu, également de Malemba-Nkulu. Pour rappel, dans les territoires lubakat de Manono, Kabongo et Malemba-Nkulu, Kabila avait obtenu, selon, du moins, les résultats du dépouillement, 100 % des voix.

Kabila se devait aussi d'établir un certain équilibre entre les diverses populations du Katanga. En ce qui concerne le Sud de la province, le portefeuille de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières revient à Richard Muyej Mangez, qui est lunda et représente leur association ethnique, DIVAR. Lors de l'établissement du bureau de l'Assemblée nationale, dans un jeu souvent considéré comme joué d'avance (voir *supra*), c'est Charles Mwando Simba qui fut élu vice-président. Or, il représente l'ethnie tabwa des territoires de Moba et de Kalemie. En outre, deux des proches d'Augustin Katumba Mwanke (dont on connaît le rôle mais qui décéda dans un accident d'avion début février 2012) deviennent ministres : Wivine Mumba Matipa, une parente, à la Justice et Droits humains, et Fridolin Kasweshi, qui passe pour avoir été son homme de confiance dans les affaires, à l'Aménagement du territoire, Urbanisme, Habitat, Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction.

Les provinces du Bandundu et du Maniema ne sont pas oubliées dans ce processus de rétribution pour services rendus. Le portefeuille de ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre chargé des Finances échoit à Patrice Kitebi Kibol Mvul de la province du Bandundu. Il y a, aussi, celui des Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication occupé par Triphon Kin-Kiey Mulumba. À la présidence de l'Assemblée nationale est élu, dans les conditions évoquées ci-avant, Aubin Minaku Ndjalandjoko, qui est dinga d'Idiofa. Il se trouve récompensé pour avoir initié (avec Christophe Lutundula) le processus de révision de la Constitution. Kabila, de son côté, en accordant cette faveur au Bandundu et en nommant Daniel Mukoko Samba (un originaire du Bas-Congo, proche du PALU) au poste de vice-Premier ministre du Budget, se dédouane vis-à-vis du parti de Gizenga, allié devenu encombrant. Quant au Maniema, le Premier ministre Augustin Matata Ponyo Maton en est originaire. Il est bangubangu du territoire de Kabambare, dont la mère de Joseph Kabila est, elle aussi, originaire. Deux autres fonctions sont également attribuées à des ressortissants du Maniema : celle de ministre des Transports et Voies de communication à Justin Kalumba Mwana Ngongo et celle de vice-ministre des Finances à Roger Shulungu Runika.

### ***Le programme du Gouvernement***

Le programme d'action du Gouvernement que le Premier ministre présentait le 7 mai à l'Assemblée nationale se réfère explicitement au discours d'investiture du président de la République. Il en développe les différents thèmes dans les domaines des institutions, de la croissance économique (dont celle de l'agriculture), de l'amélioration des conditions de vie des populations, des infrastructures de base, de la santé, de l'éducation, de la politique étrangère, de la finalisation des réformes institutionnelles à poursuivre dans le cadre de la bonne gouvernance. Il insiste sur un secteur mentionné dans le discours du président de la République du 14 septembre 2011, à savoir « l'initiation à la nouvelle citoyenneté ». Outre des actions de formation et de promotion à travers les médias, ce programme comporte aussi « un service public obligatoire pour les jeunes à partir de 18 ans, en vue d'armer leur conscience patriotique » (Programme d'action du Gouvernement 2012-2016 : 50). Le 9 mai, le Gouvernement recevait l'investiture de l'Assemblée nationale après approbation de son programme d'action par 324 voix en sa faveur, 53 voix contre et 11 abstentions sur 388 députés participant au vote.

Ce programme, quelque détaillé qu'il soit, demeure cependant dans l'ensemble au stade des intentions. Les prévisions financières sont abordées globalement, les modalités d'exécution des objectifs ne sont pas précisées,

les diagnostics présentés comportent des omissions, les problèmes de sécurité ne sont évoqués que *via* la réforme de l'armée et de la police.

### **La CENI**

La CENI continue à être (ou devrait être ?) une institution importante de la République, puisque les élections provinciales et locales restent à organiser. Or son sort est menacé. Car plusieurs voix se sont élevées de divers milieux, tant internationaux que congolais : missions d'observation électorale, Union européenne, pays partenaires, Église catholique, ONG, partis politiques, société civile... réclamant la réorganisation de la CENI.

Du 10 au 19 avril 2012, la CENI organisait un « atelier d'évaluation du processus électoral ». Tous les acteurs y ayant participé à un titre ou à un autre y étaient représentés. La synthèse du rapport final fait état d'une série de failles ayant émaillé le scrutin tout au long de son parcours, et formule une longue liste de recommandations. Quelques jours plus tard (le 23 avril) se tenait une réunion du Comité de partenariat des élections, sous la présidence de Daniel Ngoy Mulunda. Plus question de démission ou de réorganisation, mais affirmation de la volonté de l'institution de « tout faire pour rétablir la confiance [...] de renforcer les contacts avec les différents partenaires [...] de procéder à une planification opérationnelle et financière acceptée par tous ». Une série de rencontres sont aussi prévues avec la classe politique pour la fiabilisation du fichier électoral et l'actualisation de la cartographie des bureaux de vote et de dépouillement. Enfin allait être proposée au Parlement la mise à jour de la loi électorale (CENI 2012).

Les résultats de l'atelier furent diversement appréciés. Pour *Le Potentiel*, ce qui était attendu était un audit en bonne et due forme et non un simple exercice interne de routine (*Le Potentiel*, 11 avril 2012). Pour CongoForum, « la CENI a fait connaître sa volonté de poursuivre le processus sans modifications autres que cosmétiques » (Congo Forum, 20 avril 2012). Le 8 juin, la Nouvelle Société civile déposait à l'Assemblée nationale une pétition comportant 46 072 signatures exigeant le départ de Ngoy Mulunda. De son côté, la Société civile de la RDC annonçait qu'elle avait collecté plus de 20 000 signatures demandant la démission de la CENI (Radio Okapi, 26 mai 2012 ; *La Tempête des Tropiques*, 11 juin 2012). Selon d'autres, il s'agissait, comme le soulignait le président de la CENI, de faire « un travail sans complaisance » pour que les problèmes enregistrés ne se reproduisent plus (Radio Okapi, 11 avril 2012).

Le 28 juin, conformément à la loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI (article 2), celle-ci présentait à l'Assemblée nationale le rapport du processus électoral à mi-parcours. Rapport détaillé

mettant l'accent sur les défis que la CENI avait dû affronter et qui suscita un débat houleux entre les députés.

Il apparaît donc, à ce stade, que la CENI continue à fonctionner comme si son cadre devait rester inchangé. Et ce, malgré les pressions qui continuent à s'exercer de multiples horizons.

## 2. Les institutions nationales en action

### ***Le législatif***

Parmi les principales questions qui préoccupèrent l'Assemblée nationale figurent la situation sécuritaire dans l'Est du pays, l'adoption du budget 2012 et la réforme de la CENI.

Dès la séance du 4 mai, les députés se préoccupèrent de la situation sécuritaire, jusqu'à provoquer une « surchauffe » dans l'hémicycle. Plusieurs motions émanant de députés furent lues et un mémorandum des députés élus du Nord-Kivu fut présenté. Ceux-ci demandaient au président de la République de concrétiser ses promesses relatives à la sécurisation de leur province. D'autres députés nationaux déclarèrent souhaiter que la communauté internationale s'implique pour arrêter Bosco Ntaganda, considéré comme l'instigateur du mouvement de révolte dans les casernes du Nord-Kivu (*La Conscience*, n. d.). Des questions furent posées par les députés Martin Fayulu et Jemsi Mulengwa au vice-Premier ministre, ministre de la Défense nationale et Anciens Combattants, Alexandre Luba Ntambo, et au ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières, Richard Muyej Mangez, sur les accords de paix entre la RDC et le Rwanda ainsi que sur la situation sécuritaire dans l'Est de la RDC (Radio Okapi, 31 mai 2012 & 5 juin 2012 ; *Le Phare*, 8 juin 2012).

La question de la sécurité dans l'Est resurgit quelques mois plus tard. Le 25 septembre, le député Jean-Lucien Busa adressait une lettre au bureau de l'Assemblée nationale, demandant l'interpellation du Premier ministre Augustin Matata Ponyo à ce sujet. La demande fut toutefois rejetée par l'Assemblée, les députés de la majorité estimant qu'il était trop tôt pour évaluer l'action du Gouvernement investi seulement le 9 mai (Radio Okapi, 2 octobre 2012). Le 18 octobre fut examinée la motion de défiance déposée mi-juillet contre le ministre de la Défense nationale, Alexandre Luba Ntambo, par le député de l'opposition Albert Fabrice Puela. La motion, signée par une soixantaine de députés, portait sur l'insécurité dans le Nord-Kivu. Le ministre nia avoir signé au nom du Gouvernement un accord secret avec

le Gouvernement rwandais. Il reconnut uniquement l'existence d'un pacte portant sur la stabilité, le développement et la sécurité signé par les États de la région des Grands Lacs. La motion fut rejetée par 202 voix contre 164. Le ministre fut ainsi maintenu en fonction grâce aux voix de la majorité. Mais l'examen du résultat des votes permit de constater que certains députés du camp présidentiel avaient voté avec l'opposition (le nombre d'opposants présents en séance étant inférieur à 150) (Radio Okapi, 18 juillet 2012 & 19 octobre 2012 ; 7sur7.cd, 19 octobre 2012).

En ce qui concerne le budget 2012, le projet fut présenté à l'Assemblée nationale le 22 juin par le Premier ministre, Matata Ponyo<sup>1</sup>. Au cours de la discussion en séance deux jours plus tard, le projet fut critiqué, car estimé par certains irréaliste ou encore non sincère. Après les explications du Premier ministre, il fut estimé recevable et envoyé à la commission économique, financière et contrôle (ECOFIN). Au Sénat, c'est le président lui-même, Léon Kengo wa Dondo, qui entreprit de critiquer le projet de budget. Son attention se porta surtout sur l'importance des recettes prévues et sur le fait que celles attendues de secteurs porteurs tels que les hydrocarbures, les mines et les télécommunications n'étaient pas reprises dans le projet. D'où la question : pourquoi le Gouvernement a-t-il occulté les recettes de ces secteurs ? Le budget, après avoir été modifié à la baisse, fut adopté à l'Assemblée nationale le 4 juillet et au Sénat le 13 du même mois (Radio Okapi, 25 & 26 juin 2012).

L'Assemblée nationale eut aussi, comme déjà indiqué, à s'intéresser à l'avenir de la CENI. Le 5 juillet 2012, le bureau de l'Assemblée rendait publiques les recommandations adressées à la CENI concernant la révision de la loi organique relative à son organisation et son fonctionnement, entre autres la composition de son bureau. Deux projets de loi furent déposés auprès du bureau de l'Assemblée. L'un par le député Emery Okundji et un autre émanant du Gouvernement et déclaré urgent. Pour des raisons juridiques, ce dernier devant être soumis à discussion fut seul envisagé. Il fut jugé recevable et transmis à la commission politique, administrative et juridique (PAJ) de l'Assemblée. Mais la discussion du projet de loi, en séance plénière du 7 octobre, suscita des difficultés. Les députés de l'opposition la boycottèrent, des divergences fondamentales étant apparues lors des discussions en commission, notamment sur les organes de la CENI et la composition du bureau. Une commission spéciale fut alors créée pour examiner ces points litigieux. Lors de sa visite à Bruxelles, le Premier ministre, Augustin Matata Ponyo, déclara que la loi sur la réforme de la CENI traînait à l'Assemblée

<sup>1</sup> Le budget 2012 en équilibre recettes et dépenses s'élève à 6 609,2 milliards de FC. Il est de 38,6 % du PIB et présente un taux d'accroissement de 5 % par rapport au budget de 2011 (République démocratique du Congo, le Président 2012). Le projet de budget proposé initialement s'élevait à 7 577 milliards de FC.

nationale en raison des ajustements voulus par l'opposition (Radio Okapi, 27 septembre 2012 & 7 octobre 2012 ; allAfrica 7 octobre 2012 ; Agence France Presse, 8 octobre 2012 ; 7sur7.cd, 22 octobre 2012).

Outre ces domaines, l'Assemblée nationale adopta aussi, en sa séance du 16 juillet, à la demande du président de la République, la modification de l'article 73 de la loi portant statut militaire des forces armées. Désormais, le président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance délibérée en Conseil des ministres, sur proposition du Gouvernement, le Conseil supérieur de la défense entendu, les officiers militaires et de la Police nationale congolaise. Ce qui valut ce commentaire : « Le chef de l'État a carte blanche » (*L'Avenir*, 17 juillet 2012).

## **L'exécutif**

De toute évidence, Augustin Matata Ponyo entend concevoir le travail au sein du Gouvernement autrement que ses prédécesseurs. Le premier signal à cet égard remonte à la réunion de prise de contact à la primature, fixée à 8 heures précises. Certains ministres, arrivés en retard, se virent interdire l'accès à la salle où elle se tenait par les agents du protocole et furent contraints d'attendre dans une salle annexe la fin de la réunion ! (*KongoTimes* !, 4 mai 2012). Dès son arrivée à la tête du Gouvernement, il imposait à ses ministres un rythme de travail auquel les anciens ministres n'étaient pas habitués (7sur7.cd, 19 juin 2012). Du 3 au 4 juillet, il se réunissait avec l'ensemble de ses ministres en séminaire à Zongo (Bas-Congo). Il s'agissait de réfléchir à une vision commune permettant de réussir la mission confiée par le chef de l'État : la « Révolution de la modernité ». Deux thèmes étaient au centre des débats : primo, « valeurs cardinales, leadership et coordination interministérielle » ; secundo, « gestion axée sur les résultats ». Matata Ponyo devait déclarer : « J'attends de vous un partage profond de la vision du chef de l'État pour la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement. Ce moment de réflexion collective doit nous permettre un véritable esprit d'équipe qui devra se traduire par une cohésion interne autour de la hiérarchie en vue de fédérer les énergies individuelles » (Digitalcongo.net, 4 juillet 2012).

Quelques mois plus tard, *Le Potentiel* faisait état d'un « malaise au sein du Gouvernement ». D'après les informations qu'il s'était procurées, « le Gouvernement ne fonctionnerait pas normalement. Les ministres passent plus de temps à la primature que dans leurs bureaux respectifs [...] ils sont régulièrement convoqués par le Premier ministre pour des orientations ou des instructions (c'est selon) quotidiennes. » Le journal concluait que les membres du Gouvernement étaient devenus des « ministres délégués à la

primature » et que le Premier ministre instaurait « un régime présidentiel à son niveau » (*Le Potentiel*, 11 septembre 2012).

Dans un autre ordre d'idées, Matata Ponyo entend visiblement se projeter dans l'opinion comme un champion de la lutte anticorruption. Il dissout quatre services spécialisés rattachés à son cabinet et considérés comme budgétivores et sans réelle influence sur la vie de la nation (7sur7.cd, 19 juin 2012). Le 25 juillet, Matata Ponyo et les membres de son Gouvernement signaient, au cours d'une cérémonie solennelle, l'acte d'engagement éthique de respecter le Code de conduite de l'agent public<sup>2</sup>.

Toutefois, cette image que Matata Ponyo essaye de se donner va se trouver quelque peu ternie par le rappel de certaines accusations. *Le Figaro* revint à ce sujet, en avril 2012, sur un article datant de 2006 et faisant état de détournements de fonds dans des projets de la Banque mondiale (*Le Figaro*, publié le 8 juillet 2006 et mis à jour le 15 octobre 2007). Le BCECO (Bureau central de Coordination), dont Matata Ponyo était à ce moment directeur général, fut impliqué dans ce qui fut appelé « un scandale de corruption ». Il démentit point par point cette accusation, de même que la Banque mondiale. Le fait d'exhumier ce dossier aurait sans doute fait long feu si, à peu près au même moment, un rapport de Transparency International sur la corruption en RDC n'avait affirmé avoir assez de preuves de l'implication de Matata Ponyo dans des actes de corruption (*KongoTimes !*, 24 avril 2012).

Quelque temps plus tard néanmoins, Matata Ponyo reçut le soutien de la Banque mondiale. Le directeur des opérations pour la RDC et la République du Congo, Eustache Ouayoro, affirma en effet dans une déclaration publique, le 15 mai, l'engagement de la Banque mondiale à l'accompagner dans la mise en œuvre du programme quinquennal 2012-2016 (Congo Forum, 16 mai 2012). Mais, le 18 juin, le conseiller anticorruption à l'Office des Nations unies pour la drogue et le crime, Kodi Muzong, soulignait, lors d'une conférence-débat organisée par Congo Research Network, que la corruption s'était aggravée en RDC. Selon lui, une des principales raisons de cette situation est le manque de volonté politique de lutter contre la corruption, même au plus haut niveau de l'État (Radio Okapi, 19 juin 2012).

Dans le cadre des activités du Gouvernement peuvent être citées, parmi d'autres, les mesures concernant la ville de Kinshasa. Le 15 mai, le Premier ministre convoquait (en présence de certains ministres et des responsables des services concernés) les vingt-quatre bourgmestres de la ville et le gouverneur de province. Étaient à l'ordre du jour les problèmes de salubrité, de transport et de délinquance juvénile. Des dispositions furent adoptées en

---

<sup>2</sup> Décret-loi 017-2002 du 2 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État, renforcé par le décret-loi 075/2003 du 3 avril 2003 portant organisation et fonctionnement d'un service public dénommé « Observatoire du Code d'Éthique professionnelle » (OCEP).

ces divers secteurs (démantèlement du commerce informel ; sanctions contre les chauffeurs dits « Esprits de mort ») qui entraînèrent des réactions de mécontentement et une grève des transporteurs privés. Dans cet ensemble de mesures figuraient aussi l'augmentation de la rotation des trains urbains, l'achat de deux cents véhicules de grande capacité et l'interdiction d'importer des voitures d'occasion mises en circulation avant l'année 2002. Au sujet des bandes de jeunes délinquants, les « *kuluna* », des solutions visant la réinsertion étaient envisagées à côté de sanctions pour ceux s'avérant « irrécupérables » (RFI, 28 mai 2012 ; *La Prospérité*, 22 mai 2012 ; Radio Okapi, 21 mai 2012 & 22 octobre 2012). Après quelque temps, les marchands ambulants firent leur réapparition le long des rues, les problèmes de transport en commun n'étaient toujours pas résolus et les *kuluna* poursuivaient leurs activités.

Fin juillet, le Premier ministre, accompagné de plusieurs membres du Gouvernement, effectua une visite de travail de trois jours au Bas-Congo, et en particulier au port de Matadi. Il s'agissait d'une « mission d'inspection » au terme de laquelle une série de mesures d'urgence furent adoptées dans un but d'assainissement de celui-ci. Parmi elles, plusieurs arrêtés concernent les procédures de dédouanement, d'autres étant de nature technique (Groupe L'Observateur, 25 juillet 2012 ; Groupe L'Avenir, 25 juillet 2012).

Sur le plan de l'économie, plusieurs décisions furent prises, notamment en matière financière. Le paiement par voie bancaire des rémunérations des fonctionnaires et des agents des services publics, commencé en octobre 2011 par la paie des fonctionnaires de l'État, fut appliqué en juillet 2012 aux enseignants<sup>3</sup>. Cette pratique devait ensuite être étendue à d'autres corps de l'État. Le 2 juillet, la Banque centrale du Congo procédait au lancement sur le marché, via les banques commerciales, de nouvelles coupures à valeur faciale « adaptée » de 1000, 5000 et 10 000 FC. Vu le succès de l'opération, une coupure de 20 000 FC fut mise en circulation le 1<sup>er</sup> novembre (allAfrica, 20 octobre 2012). En outre, le Gouvernement mettait en œuvre le processus, jugé ambitieux, de « dédollarisation » de l'économie. Il fut annoncé que, progressivement, les transactions de l'État, les passations de marchés publics, le paiement des impôts et des taxes se feraient en FC (Radio Okapi, 11 septembre 2012).

Le Premier ministre s'est également engagé à relever le défi que pose la relance de l'agriculture. Le 26 juillet, lui-même et le ministre de l'Agriculture et du Développement rural, Jean Chrysostome Vahamwiti Mukesyayira, procédaient au lancement de la campagne agricole 2012-2013.

<sup>3</sup> Le but de l'opération était, pour le Gouvernement, d'avoir la maîtrise des effectifs, pour le paiement des fonctionnaires, d'éviter les intermédiaires et les risques de corruption, pour les banques, d'accroître leurs activités (Radio Okapi, 23 août 2012). Cependant, elle se heurte à la faiblesse du réseau bancaire national.

Ils promettaient d'investir 32 millions de dollars dans le secteur agricole. Le Premier ministre recherchait en outre des appuis financiers pour ce secteur (RFI, 27 juillet 2012 ; Groupe L'Observateur, 6 août 2012). Dans la publication trimestrielle *La Voix du paysan congolais*, il était souligné que les paysans congolais étaient écrasés par les conflits fonciers récurrents. Ils sont opposés aux industriels forestiers, miniers, agro-pastoraux, voire aux chefs de terre. Victimes de spoliations et d'accaparement de terres, ils finissent par en être privés faute de titres de propriété (*La Voix du paysan congolais*, 2 mai 2012).

À noter encore, parmi les activités du Gouvernement, la préparation du budget 2013, l'adhésion de la RDC à l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires), la poursuite de l'application effective de la TVA, l'accord du Premier ministre pour la libéralisation du secteur des assurances, la relance de la mise en application de l'article 2 de la Constitution du 18 février 2006 portant sur les vingt-six provinces, l'interdiction sur tout le territoire de la République de l'utilisation et de la commercialisation des emballages non biodégradables...

Mais, bientôt, ce sont les problèmes de sécurité à l'Est du Congo qui allaient polariser l'attention du Gouvernement.

### ***La CENI (en sursis)***

La CENI attend désormais le vote de la loi modifiant sa composition et son fonctionnement pour mettre en œuvre le processus électoral provincial. Le 6 juin, elle avait fait paraître un nouveau calendrier de ce scrutin (ainsi que des prévisions pour les élections locales). Il prévoyait, entre autres, les dates suivantes : début du processus le 4 juillet 2012 ; vote des députés provinciaux le 25 février 2013 ; annonce des résultats provisoires le 12 avril 2013. Ce calendrier devint rapidement obsolète et devra donc être modifié une nouvelle fois lorsque la CENI nouvelle manière sera opérationnelle.

Poursuivant néanmoins une partie de ses activités, la CENI organisa et mena à terme les élections des gouverneurs de province et vice-gouverneurs du Bas-Congo et de la Province-Orientale (les gouverneurs précédents étant devenus députés). Furent élus Jacques Mbadu au Bas-Congo et Bamanisa Saidi en Province-Orientale. Un fait à souligner à propos de cette élection est l'échec des candidats soutenus par la Majorité présidentielle. La CENI entama aussi la procédure pour l'élection du gouverneur (et vice-gouverneur) de la province du Kasaï-Occidental, pour laquelle la date prévue du scrutin était le 28 novembre 2012 (le gouverneur précédent ayant été démis de ses fonctions par un vote de l'assemblée provinciale). Finalement l'élection sera retardée jusqu'au 13 décembre. Le 2 octobre, la CENI publiait les noms des

élus de la circonscription électorale de Masisi (pour rappel, les résultats provisoires de ces élections avaient été annulés pour cause d'irrégularités, un nouveau scrutin devant être organisé dans un délai de soixante jours). Mais, en août, la CENI déclara qu'il lui était impossible de procéder à ce nouveau scrutin, étant donné la situation régnant dans cette circonscription. Ayant reçu l'accord de la Cour suprême de Justice, elle procéda, « pour des raisons politiques », à la publication des résultats.

### **3. La reprise de la guerre dans la région de l'Est**

#### ***La création du M23***

L'exécutif congolais va bientôt être pris au piège de ses propres contradictions suite à la reprise de la guerre dans la région des deux Kivu. La création, en avril 2012, du M23 (dont l'origine est la mutinerie d'une fraction des ex-miliciens du CNDP intégrés au sein des FARDC et qui réclamaient l'application des engagements conclus dans le cadre des accords de paix du 23 mars 2009) sera le catalyseur d'une succession d'événements qui mettront les gouvernants congolais face à leurs manquements sur le plan de la gestion et à leurs déclarations en porte-à-faux par rapport aux réalités du terrain. Dans le discours qu'il prononça le 14 septembre 2011, le président Kabila affirmait encore : « Priorité des priorités, le pays a été presque entièrement pacifié suite à la signature en 2009, non remise en cause depuis lors, des Accords de paix avec une vingtaine de groupes armés nationaux anciennement actifs dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu et le succès d'une action diplomatique volontariste et des opérations militaires vaillamment menées par les Forces armées de la République démocratique du Congo contre les FDLR, la LRA et les autres groupes armés étrangers dans l'Est et le Nord-Est du territoire national. Dans la foulée, la région des Grands Lacs a retrouvé la paix et la stabilité [...] » (Discours du président de la République lors de la présentation du projet de société, 2011 : 7-33). Ce discours illustre, comme bien d'autres, le clivage existant entre le verbe et la réalité.

Le fait de ne pas avoir mis sur pied une armée digne de ce nom a contribué au regain de violence ainsi qu'au chaos politico-militaire. Des soldats sous-payés, voire impayés (leur solde étant souvent détournée par la hiérarchie militaire) qui vivent aux dépens de la population. Une armée dont la logistique, l'équipement, l'armement sont insuffisants. Enfin, une armée où la présence accrue de rwandophones, après l'intégration des ex-CNDP, suscite la frustration des autres groupes de militaires, entraînant une sorte de guerre

froide à l'intérieur des FARDC (où coexistent plusieurs filières d'autorité) et une indiscipline croissante en leur sein (Verweijen 2012). Un rapport des experts des Nations unies souligne, à propos de la décision d'écartier Ntaganda prise par Kabila : « Au début de 2012, les autorités de Kinshasa ont considéré que la période postélectorale et la pression internationale croissante en faveur de l'arrestation du général Ntaganda offraient une occasion d'affaiblir les chaînes de commandement parallèles maintenues au sein des FARDC par d'ex-soldats du CNDP et d'autres anciens groupes armés. Des réformes militaires ont été annoncées. Cependant, certains ex-commandants du CNDP, voyant leurs intérêts menacés, se sont retirés du processus d'intégration pour obtenir de nouvelles concessions du Gouvernement. Des officiers et des soldats placés sous le double commandement du général Ntaganda et du colonel Sultani Makenga ont commencé à déserter des FARDC en avril 2012, ce qui a entraîné la reprise d'affrontements violents entre des unités gouvernementales et les mutins [...]. » Les experts rappellent aussi que, dans le rapport final de 2011, le Groupe avait mis en lumière « les risques liés aux pouvoirs grandissants et disproportionnés des anciens commandants et unités du CNDP au sein des opérations Amani Leo dirigées par les FARDC dans les Kivu. Jusqu'à la fin de l'année 2011, le général Ntaganda, ancien chef du CNDP, a exercé le commandement *de facto* de toutes les troupes FARDC dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu » (Conseil de sécurité 2012a : 17-18).

### ***Le M23 : un problème militaire bientôt résolu, selon Kinshasa !***

Dans un premier temps, comme le souligne le Pole Institute, le langage officiel de Kinshasa, suivi en cela par les autorités provinciales, évoqua les événements en termes d'indiscipline militaire (Pole Institute 2012). Toutefois, la situation fut estimée suffisamment grave pour que le président de la République se rende dans les deux Kivu du 9 au 11 avril. Il s'agissait, pour le chef de l'État, de s'enquérir de la situation sécuritaire à la suite des défections au sein des FARDC. À Bukavu, il s'entretint avec le conseil provincial de sécurité, et, à Goma, avec plusieurs officiers des FARDC de chacune des deux provinces. Il insista sur les sanctions exemplaires devant être prises à l'égard des éléments indisciplinés. Il annonça des réformes importantes en vue de préserver l'image d'une « armée nationale et républicaine » (*Échos des Grands Lacs*, 11 avril 2012). Dans une adresse à la population du Nord-Kivu, le 11 avril, répondant à des interventions et constatant se trouver « comme devant un tribunal », il assura : « [...] ma plus grande préoccupation [...] c'est la sécurité, la paix ». Il fit état des entretiens qu'il avait eus avec l'armée et des consignes qu'il avait données, en rappelant que « dans l'armée la revendication collective n'existe pas ». Il annonça qu'il allait y avoir des

changements dans l’armée, que des arrestations avaient été opérées et que d’autres suivraient. Enfin, il promit : « [...] nous allons continuer à travailler pour nous assurer que la situation est sous contrôle à 100 % dans le Nord-Kivu et la province du Sud-Kivu » (Adresse du président de la République à la population du Nord-Kivu ce mercredi 11 avril 2012, in Conseil de sécurité 2012a : 108-110). Vision abusivement optimiste, comme la suite des événements le prouvera.

Lors de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres du 21 mai 2012, présidée par le président de la République, l’interprétation officielle de l’insécurité dans l’Est de la République n’a pas changé. Minimiser et soutenir que tout va bien est le discours de rigueur. Le lieutenant-général Didier Etumba Longila, chef d’État-Major Général, déclare que, après une offensive victorieuse contre les mutins, « les FARDC ont suspendu depuis la nuit du 4 au 5 mai les opérations de neutralisation de ces indisciplinés » (*Jeune Afrique*, 7 mai 2012). Le vice-Premier ministre et ministre de la Défense nationale et des Anciens Combattants, Alexandre Luba Ntambo, affirme que « la situation sécuritaire de la RD Congo aujourd’hui est en voie de stabilisation avancée [...] les FARDC contrôlent bien la situation dans le Nord-Kivu ». Quant au ministre de l’Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières, Richard Muyej Mangez, il rapporte que « la situation sécuritaire du pays demeure relativement calme, à l’exception des foyers de tension entretenus par quelques mutins récemment intégrés au sein des FARDC et réfractaires aux traditions de discipline de celles-ci » (Compte rendu de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres du 21 mai 2012, in *Le Potentiel*, 22 mai 2012).

Les Conseils des ministres suivants continuent sur la même lancée. Au cours de celui du 1<sup>er</sup> juin 2012, il est fait état de ce que « de fortes pressions sont exercées par les FARDC sur les mutins retranchés dans les collines de Runyonyi et Mbuzi. Elles ont abouti jusque-là à la reddition de plusieurs éléments qui ont fourni des renseignements utiles au commandement des opérations [...]. À ce jour, les mutins, prenant conscience de leur incapacité à tenir plus longtemps, sollicitent une négociation que le Gouvernement n’envisage pas » (Compte rendu de la réunion ordinaire du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2012, in *La Prospérité*, 3 juin 2012). Lors de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres du 4 juin, sous la présidence de Joseph Kabila, le lieutenant-général Didier Etumba, accompagné par les officiers commandant les différentes forces, a présenté l’état des lieux des FARDC, et a fait état « des avancées fort significatives dans le processus de sécurisation et de pacification de l’Est de 2008 à 2012 » et de ce que « les désordres graves créés par la mutinerie de Bosco Ntaganda et sa bande vont être bientôt totalement circonscrits grâce à la vélocité des FARDC ». Ensuite,

il a été acté que « le Gouvernement a tenu à adresser ses félicitations aux FARDC pour la détermination, la bravoure et la discipline dont elles ont fait montre lors de la dernière crise créée par la mutinerie (Compte rendu de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres du 4 juin 2012, in *L'Avenir*, 7 juin 2012). Il allait bientôt falloir mettre ce bel enthousiasme en berne !

### ***La mise en accusation du Rwanda : une nouvelle donne***

Suite à la diffusion du rapport du Groupe d'experts des Nations unies cité ci-dessus, et en particulier de son addendum, le problème du M23 va s'internationaliser et, d'une mutinerie, va devenir une guerre. Ledit addendum signale, en effet : « Depuis le début de son mandat, le Groupe a recueilli des preuves sur des violations de l'embargo sur les armes et du régime de sanctions, commises par le Gouvernement rwandais [...]. Les violations de l'embargo sur les armes et du régime de sanctions comprennent :

- l'assistance directe à la création du M23 en facilitant le transport des armes et des troupes à travers le territoire rwandais ;
- le recrutement de jeunes Rwandais et d'anciens combattants démobilisés, ainsi que de réfugiés congolais pour le M23 ;
- la fourniture d'armes et de munitions au M23 ;
- la mobilisation et lobbying auprès des leaders politiques et financiers congolais en faveur du M23 ;
- les interventions directes des Forces rwandaises de défense (FDR) sur le territoire congolais afin de renforcer le M23 ;
- l'appui à plusieurs autres groupes armés, ainsi qu'à des mutineries des FARDC à l'Est du Congo ;
- le soutien à des personnes sanctionnées, soumises au gel des avoirs et à l'interdiction de voyager » (Conseil de sécurité 2012b : 1-2).

Un rapport de Human Rights Watch du 4 juin 2012 met également le Rwanda en accusation. Le Gouvernement rwandais démentira avec fermeté tous les faits qui lui sont reprochés.

Le 7 juin, c'était au tour du Premier ministre, Augustin Matata Ponyo, de se rendre à Goma. Il était accompagné de plusieurs autres ministres, dont celui des Médias, chargé des Relations avec le Parlement et de l'Initiation à la nouvelle citoyenneté et porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, ainsi que de hauts responsables politiques et militaires de la MONUSCO. Le Premier ministre se rendit aussi à Bunagana (à 99 km de Goma), localité affectée par les affrontements entre les FARDC et le M23. Un élément

nouveau apparaît dans le message gouvernemental : la mise en cause du Rwanda.

Certes, les anciens thèmes sont toujours d'actualité. Ainsi, le Premier ministre s'est engagé à apporter à l'armée l'appui logistique et financier nécessaire pour combattre le M23 et mettre fin à la guerre au Nord-Kivu. Lors d'une conférence de presse à Goma, Lambert Mende Omalanga signala notamment : « Début mai, mise en déroute par les FARDC, la bande à Bosco Ntaganda a fui précipitamment Kibumba [...] (et) s'est finalement repliée dans un réduit adossé à la frontière rwandaise [...]. Dans une vaine tentative de donner un caractère politique à ce qui n'est qu'une fuite en avant devant l'étau de la justice qui commençait à se resserrer sur Ntaganda [...] cette bande d'officiers félons rebaptisés M23 se sont mis à formuler des revendications creuses et fantaisistes. » Mais, cette fois, le Rwanda est mis en accusation. « Aujourd'hui, sur base des conclusions des enquêtes de nos services, nous sommes en mesure d'affirmer ce qui suit : parmi les miliciens de la bande à Ntaganda et Makenga, se sont trouvés quelque deux cents à trois cents éléments recrutés sur le territoire du Rwanda par un réseau actif dans ce pays voisin ; plusieurs combattants ainsi recrutés sont des ressortissants rwandais. Infiltrés en RDC, ils ont subi un entraînement sommaire avant d'être déployés au front contre les FARDC [...]. Une chose est indéniable : le territoire rwandais a servi à la préparation et la perpétration d'une conspiration qui, après avoir commencé comme une simple mutinerie, évolue dangereusement vers un schéma de rupture de la paix entre deux pays de la région des Grands Lacs » (*Échos des Grands Lacs*, 6 juin 2012 & 9 juin 2012 ; Radio Okapi, 8 juin 2012 ; *KongoTimes !*, 10 juin 2012).

Le conflit prend alors une nouvelle dimension ; il se projette dans l'arène internationale à différents niveaux. Sur le terrain, alors que les drames humanitaires sont de plus en plus souvent et fermement dénoncés, le M23 installe une administration civile dans les territoires conquis et établit son quartier général à Rutshuru. Fort de ses victoires sur les FARDC, il ne se profile plus seulement sur le plan militaire, mais se situe désormais sur le terrain politique avec des revendications portant sur la bonne gouvernance, le respect des urnes, le départ de Kabila (Afrikarabia, 21 août 2012). À Kinshasa, le Gouvernement décrète « la mobilisation de l'ensemble du peuple congolais pour faire échec à la nouvelle déstabilisation du pays », comme l'annonce le ministre des Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, Triphon Kin Kiey Mulumba, porte-parole intérimaire du Gouvernement (Radio Okapi, 9 juillet 2012). Des négociations sont entreprises au sein de différentes institutions internationales.

## 4. Le conflit à l'Est de la RDC dans l'arène internationale

### **Les forces en présence**

Le problème de l'insécurité dans l'Est du Congo va bientôt figurer à l'agenda de plusieurs institutions internationales. Dans ce contexte, c'est le face-à-face entre Kabila et Kagame, avec Museveni en arrière-plan, qui va être au centre de l'actualité. Illustration, si besoin en était, du phénomène de personnification du pouvoir dans les systèmes politiques africains. Or, dans la négociation qui s'engage, les protagonistes ne se battent pas à armes égales. Du côté de Kabila, les rapports de force jouent contre lui. L'ère des discours triomphalistes est close. Les messages vantant les succès remportés par les FARDC dans le conflit qui les oppose au M23 apparaissent désormais comme une forfanterie, une duperie, voire une trahison. Car les avancées des mutins qui entraînent régulièrement la déroute de l'armée congolaise démontrent au grand jour l'inconsistance de ces discours. Kabila en sort diplomatiquement affaibli et politiquement contestable. Alors que du côté rwandais, l'armée est opérationnelle, disciplinée et considérée parfois comme l'une des plus modernes du continent.

Sur le plan politique, Kabila pâtit aussi du manque de crédibilité des élections de 2011, ce qui, par effet de boomerang, pèse sur sa légitimité. Kagame, au contraire, jouit (ou jouissait ?) de l'estime de nombreux bailleurs de fonds, étant donné la façon efficace dont il gère le pays sur le plan économique et l'ordre qui y règne. Cependant, le crédit de Kagame est ébranlé en raison des accusations concernant son aide au M23. Plusieurs pays : l'Allemagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne (pendant un bref laps de temps, puis à nouveau), les Pays-Bas, la Suède ont suspendu tout ou partie de leur aide au Rwanda ; l'Union européenne le fera plus tard, et, récemment, la Belgique décidera d'interrompre sa coopération militaire, comme l'avaient fait les États-Unis. L'Union européenne et les États-Unis, notamment, demanderont publiquement au Rwanda de cesser tout soutien au M23. La secrétaire d'État des États-Unis, Hillary Clinton, fit plusieurs déclarations en ce sens. L'ambassadeur itinérant des États-Unis chargé des crimes de guerre, Stephen Rapp, ira même jusqu'à menacer le Rwanda de sanctions plus sévères (*Groupe L'Avenir*, 10 août 2012). Mais les autorités rwandaises niant énergiquement les faits qui leur sont reprochés, Kagame continuera imperturbablement à proclamer son innocence et les vertus de son leadership. Même les restrictions à la coopération décidées par cette série de gouvernements ne modifieront pas son attitude. Il restera fidèle à ses premières prises de position tout au long des réunions. Il argumentera même

que le Rwanda n'a pas besoin des aides étrangères. L'élection de son pays comme membre non permanent du Conseil de sécurité (en l'absence de tout autre candidat) renforcera sa position.

Enfin, il est un élément jugé très important dans le cadre des théories de la négociation et qui joue aussi contre Kabila. Il s'agit de ce que le pouvoir de négociation dans les relations internationales dépend pour une part de la capacité à rebondir en cas d'échec des négociations. Or, dans l'éventualité où Kagame n'obtiendrait pas satisfaction, son pouvoir ne se trouverait pas ébranlé, même si, aujourd'hui, il fait face à une certaine opposition. Peut-être simplement les visées rwandaises sur l'Est congolais devraient-elles être suspendues ou atténouées. Dans le chef de Kabila, l'échec de la négociation signifierait la perpétuation de l'insécurité à l'Est du pays, un déficit de légitimité accru et l'approfondissement de la crise que traverse le pays.

## ***Le rôle des institutions régionales africaines***

### **Le sommet d'Addis-Abeba**

En marge du 19<sup>e</sup> sommet de l'Union africaine qui eut lieu à Addis-Abeba du 15 au 16 juillet 2012 se tinrent une série de réunions de la CIRGL. Une session extraordinaire de son Comité interministériel régional (CIMR) consacrée à la situation sécuritaire dans l'Est de la RDC fut programmée le 11 juillet 2012. C'est au cours de cette session que fut proposée la création d'une force internationale neutre installée le long d'une zone frontalière commune entre la RDC et le Rwanda. Le 15 juillet, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la CIRGL présents à Addis-Abeba entérinaient la proposition du CIMR. Ils déclaraient : « Condamnons fortement les actions du M23 ainsi que celles des autres forces négatives opérant dans la région [...] (et) les activités continues et non contrôlées des FDLR, et en appelons à une action militaire immédiate pour éradiquer cette menace ; demandons aux structures appropriées de la CIRGL de travailler avec l'Union africaine et les Nations unies en vue d'établir immédiatement une force internationale neutre pour éradiquer le M23, les FDLR, ainsi que toutes les autres forces négatives opérant dans l'Est de la RDC et pour assurer le contrôle et la sécurisation des zones frontalières [...] Exigeons de toutes les forces négatives, en particulier le M23, la cessation de leurs activités armées et qu'aucun appui ne puisse leur être accordé aux fins de déstabiliser la région, et plus particulièrement dans l'Est de la RDC » (Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation dans l'Est de la République démocratique du

Congo, in *Forum des As*, 20 juillet 2012). Auparavant, Kabila et Kagame avaient eu un entretien en tête-à-tête dont rien n'a filtré dans la presse. Il faut observer que le Rwanda ne fut pas mentionné comme agresseur et que l'impasse fut faite sur le rapport des Nations unies cité plus haut.

Le projet de création de la force internationale neutre fut généralement accueilli avec circonspection par la presse congolaise. *Le Potentiel* écrit : « Le mode opératoire de cette nouvelle opération armée n'est connu que de ses initiateurs [...] aucune condamnation de Kigali n'est venue ni de la CIRGL ni de l'Union africaine [...]. La composition et le financement restent un mystère. Comment se fera l'évolution sur le terrain des opérations à côté de la MONUSCO ? Aucune précision. » *Le Phare* fait observer : « [...] une décision fort controversée qui a suscité une vague de mécontentement chez des millions de Congolaises et Congolais, qui y voient un refus voilé de condamner clairement le Rwanda. » *La Tempête des Tropiques* estime que la création de la force neutre est une « mesure sans lendemain » et déplore qu'aucun train de mesures n'ait été pris « pour arrêter les affrontements actuels » (*Le Potentiel*, 17 juillet 2012 ; *Le Phare*, 17 juillet 2012 ; *La Tempête des Tropiques*, 17 juillet 2012).

L'opposition politique (une trentaine de chefs de partis et les députés et sénateurs de celle-ci) prit position contre l'option adoptée à Addis-Abeba. Elle publia cette déclaration le 3 septembre 2012 : « Vu la gravité de la situation qui prévaut dans notre pays, l'opposition politique congolaise rejette le déploiement de la force internationale neutre, car elle est de nature à concrétiser la balkanisation du pays, mais propose par contre la requalification du mandat de la MONUSCO en tenant compte des dispositions du chapitre 7 de la Charte des Nations unies » (*Forum des As*, 5 septembre 2012).

### Kampala I

Du 7 au 8 août 2012, les pays des Grands Lacs se réunissaient en sommet extraordinaire à Kampala à l'invitation du président de la République de l'Ouganda, Yoweri Museveni, afin de discuter de la situation sécuritaire dans l'Est de la RDC. Les ministres de la Défense des pays membres de la CIRGL s'étaient réunis à Khartoum le 1<sup>er</sup> août sur ce même sujet. Le point principal à traiter à Kampala était l'organisation de la force internationale neutre décidée à Addis-Abeba. Au terme des débats qui, selon RFI, auraient été difficiles (RFI, 8 août 2012), une déclaration est adoptée qui dispose, entre autres, que : « Considérant que la détérioration sérieuse de la situation sécuritaire et humanitaire dans l'Est de la République démocratique du Congo est due à l'action armée du mouvement dit "M23" [...] Décidons de [...] mettre sur pied un sous-comité des ministres de la Défense des États membres suivants :

la République d'Angola, la République du Burundi, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la République d'Ouganda et la République de Tanzanie ; le mandat du sous-comité sera d'arrêter des actions urgentes à mener afin que les combats cessent définitivement dans l'Est de la République démocratique du Congo, ainsi que d'arriver à la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité ; le sous-comité devra également proposer des éléments précis sur l'opérationnalisation de la force internationale neutre » (Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs [CIRGL] concernant la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo, 7-8 août 2012). Comme à Addis-Abeba, le Rwanda n'est pas directement mis en cause et le rapport des Nations unies n'est pas évoqué. Et, à propos de la force neutre, le désaccord reste entier entre Kabila qui souhaite l'implication de la MONUSCO et Kagame qui la refuse et limite la participation à ladite force aux pays membres de la CIRGL.

Les commentaires de la presse ne sont pas plus optimistes qu'après Addis-Abeba. Pour *L'Observateur*, « Il faut éviter le piège rwandais [...] le sommet de Kampala [...] a accouché d'une souris [...] il apparaît clairement que c'est Kinshasa qui est le grand perdant. » Pour *Le Phare*, « Le sommet de Kampala [...] a été un grand fiasco diplomatique [...] une leçon pour la RD Congo. » *Le Potentiel* considère que, sur la défensive, la RDC va encaisser plus de coups qu'elle ne va en rendre, « tout simplement parce que les agresseurs ont levé l'option de tout nier en bloc, exigeant même des contre-enquêtes. Lesquelles ne sont, somme toute, que des manœuvres dilatoires destinées à garder le pied sur le sol congolais avec ce que cela représente en termes de pillage des ressources naturelles » (Groupe L'Observateur, 10 août 2012 ; *Le Phare*, 10 août 2012 ; *Le Potentiel*, 6 août 2012). Des photos de Kagame et Kabila, souriants, complices, vont aussi alimenter la critique et sans doute éroder encore un peu plus l'ascendant de ce dernier, déjà fortement affaibli (Mbokamosika, 16 juillet 2012 ; Radio Okapi, 7 août 2012).

### Le sommet de la SADC

Au sommet de la SADC, à Maputo, le 18 août 2012, se tient un autre langage qu'à Addis-Abeba et à Kampala. Le communiqué final mentionne (point 13.1) : « *On DRC, Summit noted with great concern that the security situation in the Eastern part of DRC has deteriorated in the last three months, causing displacement of people and loss of lives and property. Summit also noted that this is being perpetrated by rebel groups with assistance of Rwanda, and urged the latter to cease immediately its interference that constitutes a threat to peace and stability, not only of the DRC, but also of*

*the SADC region [...] Summit further mandated the Chair person of SADC to undertake a mission to Rwanda to engage the Government of Rwanda with the aim of urging Rwanda to stop military support to armed rebels in the DRC, the so-called M23. Summit also urged Member States and the international Community to provide humanitarian relief to displaced people in the Eastern part of DRC »<sup>4</sup> (32<sup>nd</sup> Summit of SADC Heads of State and Government, communiqué final 2012 : 3-4).*

Cette fois, le Rwanda est donc accusé et mis en demeure de cesser son aide aux rebelles du M23. Il faut observer que le communiqué ne fait pas allusion au rapport des Nations unies mais à celui d'une mission envoyée en RDC par le sommet lui-même. Il ne mentionne pas davantage le projet de créer une force neutre.

### Kampala II

Du 7 au 8 septembre, un nouveau mini-sommet de la CIRGL, baptisé Kampala II, se tenait dans cette ville. Il avait été précédé par une réunion préparatoire des ministres de la Défense de pays de la CIRGL (voir Kampala I) à Goma le 16 août, et d'une autre la veille de l'ouverture du mini-sommet à Kampala. Dès ce niveau de compétence, des divergences de vue apparurent entre les délégations congolaise et rwandaise. Pour le Congo et les autres pays de la CIRGL, l'objectif de la réunion de Goma était d'étudier les modalités d'organisation de la force internationale neutre. Des propositions pratiques étaient présentées, ainsi que le renforcement de la MONUSCO et l'implication de l'UA. L'exclusion de ladite force de la RDC, du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda avait également été décidée. Mais la délégation rwandaise ne voulait entendre parler que du Mécanisme conjoint de Vérification (MCV) de la frontière commune d'une part, et du centre conjoint de fusion des renseignements à Goma d'autre part. De surcroît, elle refusait d'examiner la participation de la MONUSCO et de l'UA (CongoForum, 7 septembre 2012).

---

<sup>4</sup> « À propos de la RDC, le Sommet s'est grandement inquiété de la détérioration des conditions de sécurité survenue dans la partie orientale du pays au cours de ces trois derniers mois, occasionnant des déplacements de population et des pertes de vies et de biens. Il a également noté qu'il s'agit du fait de groupes rebelles bénéficiant de l'assistance du Rwanda et il a exhorté ce dernier à cesser immédiatement ses interférences, qui constituent une menace pour la paix et la stabilité, non seulement de la RDC, mais de toute la région de la SADC [Communauté de développement d'Afrique australe] [...] Le Sommet a en outre mandaté le président de la SADC pour mener une mission au Rwanda visant à appeler le Gouvernement du pays à la discussion dans le but de l'inciter à cesser d'apporter son soutien militaire aux rebelles armés de la RDC, ceux que l'on nomme le M23. Le Sommet a également exhorté les États membres et la Communauté internationale à fournir une aide humanitaire aux populations déplacées de la partie orientale de la RDC. » (Traduction B. Albinovanus, service des Publications, MRAC.)

Avant même qu'il ne débute, Kampala II s'ouvre sous de mauvais augures. Seuls les chefs d'État de l'Ouganda (Museveni), de la RDC (Kabila), du Sud-Soudan (Klir) et de la Tanzanie (Kikwete) sont présents. L'absence de Kagame est évidemment très remarquée. Les seuls résultats du sommet relatifs à la force internationale neutre sont, d'après le communiqué final, les suivants : les présidents de la sous-région ont demandé à leurs ministres de la Défense de se réunir très vite pour travailler à l'opérationnalisation de celle-ci afin qu'elle puisse être déployée dans un délai de trois mois. Ils ont également approuvé la décision de la mettre sous le mandat de l'ONU et de l'UA. Les quatre pays qui siègent au Conseil de sécurité de l'UA : le Kenya, la République du Congo, l'Angola et la Tanzanie ont été désignés pour lui faire des propositions. Mais, à ce stade, seule la Tanzanie s'est engagée à fournir des troupes (Radio Okapi, 9 septembre 2012 ; RFI, 9 septembre 2012 ; *L'Observateur*, 10 septembre 2012). En ce qui concerne le Mécanisme conjoint de Vérification de la frontière commune, il a été étendu à tous les membres de la CIRGL. Il a été prévu qu'il soit opérationnel dès le 15 septembre et qu'il soit renforcé par un centre conjoint de renseignement. Sa mission est de vérifier l'étanchéité de la frontière, d'identifier les forces négatives, de vérifier l'arrêt définitif des combats entre les FARDC et le M23 (Wakati Yetu, 10 septembre 2012 & 15 septembre 2012). Un nouveau sommet est prévu pour le 8 octobre à Kampala. Les propositions de Kigali l'emportent donc sur celles de Kinshasa.

La presse en général n'est pas plus optimiste qu'après Addis-Abeba et Kampala I. *Le Potentiel* intitule un de ses articles « Le camouflet », et continue en soulignant : « Énième humiliation, consolidation du statu quo, affermissement des positions du M23 [...] Ô comble, la CIRGL ne joue pas en faveur de Kinshasa. » Et un autre article de la même date évoque « le triomphe du schéma de Kigali » (*Le Potentiel*, 10 septembre 2012). *L'Observateur*, moins corrosif, titre : « RDC/force neutre : encore trois mois d'attente » et se montre dubitatif quant à l'avenir. Il écrit : « Une force dont la naissance reste encore très incertaine, d'autant plus que les questions cruciales [...] restent encore sans réponse » (*L'Observateur*, 10 septembre 2012).

### Kampala III<sup>5</sup>

Le round suivant fut le nouveau sommet de la CIRGL, le 8 octobre à Kampala, baptisé Kampala III. Pas plus que les précédents il n'aboutira à des solutions opérationnelles. Était prévu à l'agenda le thème devenu récurrent

<sup>5</sup> Certains baptisent ce sommet : Kampala IV. Il s'agit, en effet, du quatrième sommet de la CIRGL consacré aux tentatives de trouver une solution aux problèmes de l'Est de la RDC. Mais le premier sommet de la CIRGL s'est tenu en marge du 19<sup>e</sup> sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba relaté ci-avant.

de l'organisation de la force neutre internationale, à mettre en œuvre dans un délai de moins de deux mois. Les ministres de la Défense des pays membres de la CIRGL s'étaient réunis la veille afin d'analyser le rapport de l'équipe d'évaluation, composée d'experts militaires, relatif aux principaux groupes rebelles actifs dans les deux Kivu et à la situation humanitaire dans l'Est du pays. L'examen de ce rapport était inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière, ainsi que le rapport du CIMR (Radio Okapi, 8 octobre 2012 ; *L'Avenir*, 8 octobre 2012).

Assistaient au sommet : les présidents du Burundi, du Sud-Soudan (en tant qu'observateur, n'étant pas encore admis comme membre de la CIRGL), de la RDC, de l'Ouganda, et cette fois du Rwanda. Les autres États s'étaient fait représenter par leur vice-président ou par des ministres. Le sommet n'eut droit, à la fin de ses assises, qu'à un simple communiqué de presse. Laconiquement, il signale : « Le sommet a entendu la présentation » des deux rapports évoqués plus haut. Il fait état, entre autres, de ce que la gestion du « fonds d'aide humanitaire » a été confiée à OCHA sous la supervision d'un comité incluant le secrétariat exécutif de la CIRGL. Il relève aussi que le sommet a encouragé le Mécanisme conjoint de Vérification élargi, l'équipe militaire d'évaluation et le centre conjoint de fusion des renseignements à poursuivre leurs activités sur le terrain (Communiqué de presse, in *L'Avenir*, 8 octobre 2012). D'après d'autres informations, les participants au sommet auraient donné un délai de deux semaines à l'équipe militaire d'évaluation pour mettre en place les procédures opérationnelles en vue du déploiement de la force neutre internationale (*L'Avenir*, 9 octobre 2012).

La coordination de la société civile du Nord-Kivu a profité de l'occasion pour s'adresser aux participants, leur demandant de mobiliser leurs efforts afin de « libérer » la population du territoire de Rutshuru prise en otage par des groupes armés (Groupe *L'Avenir*, 9 octobre 2012). Quant aux commentaires, *Le Potentiel* écrit : « La quatrième réunion de Kampala [...] s'est terminée dans la confusion [...]. Le constat d'échec est sans équivoque » (*Le Potentiel*, 9 octobre 2012). *Jeune Afrique* relève : « Réunis pour un énième sommet à Kampala, Joseph Kabila [...] et Paul Kagame [...] n'étaient toujours pas parvenus, lundi 8 octobre au soir, à une solution pour la constitution d'une "force neutre" au Nord-Kivu », et ajoute : « Ils se sont vus quatre fois en moins de trois mois mais, pour l'instant, cela n'a rien donné » (*Jeune Afrique*, 9 octobre 2012).

## **La situation sécuritaire en RDC aux Nations unies**

### **La réunion du Comité des sanctions**

Le 28 août 2012, le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies se réunissait pour traiter des problèmes dans l'Est de la RDC. Le ministre des Affaires étrangères, Coopération internationale et Francophonie de la RDC, Raymond Tshibanda N'Tungamulongo, et la ministre des Affaires étrangères et Coopération du Rwanda, Louise Mushikiwabo, vinrent y exposer le lendemain, en ordre séparé, les points de vue de leurs Gouvernements respectifs. Les longs extraits suivants des interventions respectives des deux ministres illustrent la cohérence et la précision des arguments avancés par Kinshasa et la faiblesse de ceux présentés par Kigali. Le ministre Raymond Tshibanda tint tout d'abord à saluer le rapport du Groupe des experts des Nations unies et demanda que le Comité des sanctions s'y réfère. Il rappelle que le déclencheur de la « cascade de preuves de l'implication du Rwanda part de la MONUSCO ». Des Rwandais venus renforcer les rangs du M23 et qui s'étaient rendus à la MONUSCO le 20 mai 2012 avaient été interrogés de façon contradictoire par des experts congolais et rwandais. De cet interrogatoire, il ressortait qu'ils étaient bien de nationalité rwandaise et que des personnalités rwandaises étaient impliquées dans leur recrutement et leur acheminement au front. Il insiste sur les faits suivants : « 1. Il n'existe pas de volonté réelle du Rwanda, qui nie les évidences, de mettre un terme définitif à la situation d'instabilité qu'il entretient méthodiquement et délibérément dans l'Est de la République démocratique du Congo en violation de toutes les règles du droit international pour exploiter en toute impunité et aux dépens des populations congolaises meurtries les ressources minières de la République démocratique du Congo. 2. Le caractère récidiviste de l'attitude de ce pays voisin à l'égard de la République démocratique du Congo constitue notamment une violation grave et persistante des principes énoncés dans la Charte des Nations unies (articles 1, 2, 6 et 39 de la Charte) d'une part, et, d'autre part, une menace constante pour la paix et la sécurité internationale dans la région des Grands Lacs. 3. Pour la énième fois, le Rwanda a passé outre les exigences de l'article 2<sup>6</sup> de la Charte. 4. Le soutien prouvé du Rwanda au M23 est la cause d'une tragédie humanitaire dans l'Est de la République démocratique du Congo et contribue de manière directe à la souffrance intolérable de près de 500 000 déplacés intérieurs et extérieurs, femmes et enfants. 5. Des mesures

<sup>6</sup> Parmi les buts que s'assigne la Charte des Nations unies il est stipulé en son article 2 : « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix. »

contraignantes doivent par conséquent être prises contre le Rwanda pour mettre fin de manière définitive au caractère récidiviste de ses entreprises militaires sur le territoire de la République démocratique du Congo. Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement de la République démocratique du Congo [...] a demandé dans une requête adressée ce jour à son président [du Conseil de sécurité] : 1. De condamner nommément le Rwanda pour son soutien au M23 en territoire congolais ; [...] 2. De prendre les mesures appropriées, y compris une redéfinition du mandat et des effectifs de la MONUSCO. » Il souligne en outre : « Au cours des nombreuses rencontres qui ont réuni ces derniers mois les ministres et les chefs d’État de la région des Grands Lacs mais aussi de la SADC et de la CEEAC [...] il apparaît clairement que le Rwanda ne manifeste aucune volonté de réagir de façon constructive pour la recherche d’une paix durable dans la région. Le Rwanda continue de nier en dépit du bon sens et au mépris du droit international le caractère objectif des faits mis à sa charge dans l’additif au rapport d’étape du Groupe d’experts sur la République démocratique du Congo. » Il ajoute que « la seule mesure de confiance qui soit de nature à mettre un terme aux récidives militaires du Rwanda est la mise en œuvre rapide et efficace de la force internationale neutre souhaitée et décidée à l’unanimité le 15 juillet 2012 à Addis-Abeba » (Déclaration du ministre Raymond Tshibanda devant le Conseil de sécurité, 28 août 2012).

La ministre des Affaires étrangères du Rwanda fit remarquer : « *The issue that brings me here today – the unfolding crisis in the “eastern region of the Democratic Republic of Congo and allegations of Rwanda’s involvement in it – is just the latest iteration of what has become a well-worn narrative. In fact, it is the familiarity we recognise in many of the elements at work today – Kinyarwanda-speaking former rebels in mutiny against old foes – that has made the case against Rwanda so superficially plausible and, to some, utterly compelling [...] In addition, it demonstrably serves the political interests of the DRC to propagate this narrative since it entirely shift focus away from the deeper systemic and governance issues they face [...]. In for no other reason, Rwanda is not involved in the eastern DRC because instability in that region represents a direct threat to our national interest. As sure as night follows day, conflict in the DRC will invariably lead to accusations against Rwanda as it has done to spectacular and potentially devastating effects in this instance [...]. This is why, [...] we remained committed to being part of a long term and sustainable solution in the eastern DRC [...]. It is why we initiated and continue to honour the joint verification mechanism with the government of DRC [...]. As a result of the resolution reached in Kampala, a series of technical meetings took place in Goma to plan the implementation of the resolution which includes the following : 1. expansion of the Joint*

*Verification Mechanism to all ICGLR members to begin their work on September 5<sup>th</sup> 2012; 2. the planning for the deployment of a neutral force made up of regional states; 3. deployment of special envoys to cement the current cease-fire into an enduring and sustainable solution [...]. Yesterday, officials from my government introduced Rwanda's rebuttal to the addendum to the interim report of the UN Group of Experts on the DRC in great detail [...] We [...] demand a minimum standard of impartiality and fairness when the UN or its agencies involve themselves in our affairs [...]. Please let me go through several ways these minimal standards have not been reached in this case. Failure to consult [...] Hege's bias [...] Hege regards the Rwandan government as illegitimate foreigners – Ugandan Tutsi elite is his phrase [...]. He believes the FDLR are (a) predominantly victims and not perpetrators of violence ; (b) represent no threat [...] ; (c) legitimate actors [...]. The people of Rwanda seek peace and stability [...] because they are indispensable perequisites for expanding social and economic opportunity for our citizens »<sup>7</sup> (Déclaration de la ministre Louise Mushikiwabo, 28 août 2012).*

Même si, comme on va le redire, les arguments présentés par la ministre des Affaires étrangères du Rwanda ne seront cette fois-ci pas bien reçus, dans

<sup>7</sup> « La question qui m'amène ici aujourd'hui – à savoir, la crise qui sévit dans l'Est de la République démocratique du Congo et les allégations d'une implication rwandaise – n'est guère que la dernière occurrence d'un récit aujourd'hui usé jusqu'à la corde. En réalité, c'est le caractère familier que nous retrouvons dans un grand nombre des éléments à l'œuvre aujourd'hui – anciens rebelles de langue kinyarwanda mutinés contre leurs vieux ennemis – qui a rendu l'accusation contre le Rwanda si plausible de prime abord, voire, pour d'aucuns, d'une incontestabilité absolue [...]. En outre, la propagation de ce récit sert manifestement les intérêts politiques de la RDC, puisqu'elle détourne totalement l'attention des questions plus graves auxquelles celle-ci est confrontée, qui concernent le système et la gouvernance [...]. Le Rwanda n'est pas impliqué dans l'Est de la RDC, pour la simple raison que l'instabilité de cette région représente une menace directe pour notre intérêt national. Aussi sûrement que la nuit succède au jour, le conflit qui se déroule en RDC inspirera invariablement des accusations contre le Rwanda, avec des effets spectaculaires et potentiellement dévastateurs comme cela a déjà été le cas [...]. C'est la raison pour laquelle [...] nous avons gardé notre engagement dans la participation à une solution durable à long terme dans l'Est de la RDC [...]. C'est la raison pour laquelle nous avons initié un Mécanisme conjoint de vérification avec le Gouvernement de la RDC, et continuons de l'honorer [...]. Une série de réunions techniques a pris place à Goma en vue de planifier la mise en œuvre de la résolution signée à Kampala, qui comprend : 1) l'élargissement du Mécanisme conjoint de vérification à tous les membres du CIRGL, qui se mettront à la tâche le 5 septembre 2012 ; 2) le calendrier du déploiement d'une force neutre composée des États de la région ; 3) le déploiement d'envoyés spéciaux devant cimenter le cessez-le-feu actuel en une solution viable et durable [...]. Hier, des personnalités officielles de mon Gouvernement ont exposé de manière détaillée la réfutation par le Rwanda de l'addendum joint au rapport intérimaire du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC [...]. Lorsque l'ONU ou ses intermédiaires interviennent dans nos affaires, nous réclamons de leur part un minimum

le jeu diplomatique qui se joue à New York, il faut tenir compte du fait que le Rwanda dispose de lobbies très actifs ([mediacongo.net](http://mediacongo.net), 1<sup>er</sup> septembre 2012)<sup>8</sup>. Mais, le 31 août, l'ONU avait publié son rapport sur les atrocités commises en RDC de 1993 à 2003. Il met en cause le Rwanda et l'Ouganda et fait remarquer : « Rares ont été les civils congolais et étrangers vivant sur le territoire de la RDC qui ont pu échapper à ces violences qu'ils aient été victimes de meurtres, d'atteintes à leur intégrité physique, de viols, de déplacements forcés, de pillages, de destruction de leurs biens ou de violation de leurs droits économiques et sociaux [...] les attaques en apparence systématiques et généralisées décrites dans le présent rapport révèlent plusieurs éléments accablants qui, s'ils sont prouvés devant un tribunal compétent, pourraient être qualifiés de crime de génocide » (Nations Unies, Haut Commissariat aux droits de l'homme 2010 : 15 ; 49). Ce rapport fut bien entendu formellement dénoncé par le Rwanda.

Kigali, malgré ses dénégations, se trouve ainsi, fin août, directement ou indirectement mis en cause dans la rébellion du M23. Dans le face-à-face qui oppose Kabila à Kagame, le premier dispose, pour étayer son argumentation, outre des rapports des Nations unies, de celui de Human Rights Watch<sup>9</sup>. Kagame ne réussit plus à convaincre. Ainsi que le souligne un commentaire et en dépit de ce que, comme signalé plus haut, le Rwanda se lance dans la négociation en position de force, « à Addis-Abeba, Kampala, New York [...] pour la première fois depuis plus d'une décennie, le discours de Kigali est accueilli avec froideur. Personne ne donne foi aux arguments des autorités rwandaises, s'entendait-on dire par les diplomates sur place » (Bakolokongo.com, 3 septembre 2012).

---

d'impartialité et de franchise [...]. Permettez-moi de montrer, dans la situation qui nous occupe, plusieurs points à propos desquels ce minimum n'est pas atteint. Absence de consultation [...] Parti pris de Hege [...] Hege considère les membres du Gouvernement rwandais comme des étrangers illégitimes – il parle d'« élite tutsi ougandaise » [...]. Selon lui, les gens des FDLR (a) sont avant tout des victimes, plutôt que des auteurs de violence ; (b) ne représentent pas une menace [...] ; (c) sont des acteurs légitimes [...]. Les Rwandais recherchent la paix et la stabilité [...] parce que celles-ci sont des prérequis indispensables si l'on veut développer des perspectives sociales et économiques pour nos citoyens » (traduction B. Albinovanus, service des Publications, MRAC).

<sup>8</sup> Il a même été affirmé que la délégation conduite par la ministre Louise Mushikiwabo avait remué ciel et terre pour réfuter les accusations de la RDC et pour dénigrer le Groupe d'experts.

<sup>9</sup> Dans son rapport publié le 11 septembre 2012, Human Rights Watch accuse le M23 de crimes de guerre à grande échelle et avance que certaines autorités rwandaises pourraient être complices de crimes de guerre en raison de l'appui continu qu'elles apportent aux forces du M23. Le Rwanda rejette ces accusations (RFI, 12 septembre 2012).

### La nouvelle stratégie du Rwanda

Kigali prend alors la décision d'annoncer, dans un communiqué du 31 août émanant du ministère de la Défense, que, suite à des consultations avec la RDC et la MONUSCO, le Rwanda retirait les deux compagnies de forces spéciales qui travaillaient aux côtés de leurs homologues des FARDC dans un bataillon conjoint opérant au Nord-Kivu. Dans l'interview par Colette Braeckman du général James Kabarebe, ministre de la Défense du Rwanda, le 29 août à Kigali, celui-ci affirma au sujet de ces deux compagnies : « [...] cela fait deux ans qu'elles sont là et elles y sont toujours » (*Le Soir*, 29 août 2012). Du côté de Kinshasa, le ministre de la Défense nationale, Alexandre Luba Ntambo, fit savoir, par le biais de l'AFP, que Kinshasa avait effectivement formulé aux autorités rwandaises son souhait de voir les soldats rwandais partir, leur présence ne se justifiant plus étant donné la décision de mettre en place un nouveau mécanisme (allusion à la force internationale neutre) (AFP, 8 août 2012). Mais pour Kinshasa, cette demande concerne les officiers de surveillance rwandais qui participent avec les Congolais au contrôle conjoint de la frontière commune, et non les deux compagnies mentionnées plus haut. « On ne parle pas de la même chose », devait déclarer le ministre des Médias, Lambert Mende Omalanga (*Bakolokongo*, 3 septembre 2012).

L'annonce faite par Kigali provoque de toutes parts diverses réactions. Pour les uns, Kigali cherche à se dédouaner. Pour d'autres, l'intention de Kigali est de créer un climat de détente. Pour d'autres encore, le but de Kigali est de mobiliser l'opinion publique congolaise contre Kabila et son Gouvernement. La « cacophonie » (*Le Potentiel*, 2 septembre 2012) résulte de ce que, selon Kinshasa et contrairement à l'affirmation de James Kabarebe, ces contingents avaient théoriquement été retirés le 25 février 2009, date officielle de fin de l'opération Umoja Wetu (Déclaration de Lambert Mende, *Radio Okapi*, 2 septembre 2012). La question est dès lors : y a-t-il eu ou non accord secret entre Kinshasa et Kigali portant sur la présence de ces forces rwandaises au Congo ? Le ministre Lambert Mende nie fermement qu'il y ait jamais eu des accords secrets entre la RDC et le Rwanda et réfute la version des faits présentée par James Kabarebe. Selon lui, la stratégie du Gouvernement rwandais est de diviser l'opinion publique congolaise et d'opposer les Congolais entre eux (*La Prospérité*, 10 septembre 2012). Objectif apparemment atteint puisque l'opposition va se prévaloir de cet argument pour s'en prendre à Kabila. Une vingtaine de partis d'opposition, dans un communiqué du 3 septembre 2012, demandent que le président de la République soit mis en accusation pour haute trahison en raison de la mauvaise gestion présumée de la crise au Nord-Kivu. Quelques jours plus tard, l'UDPS suivait la même voie (*Jeune Afrique*,

4 septembre 2012 ; *Congo Tribune*, 7 septembre 2012) (voir aussi Kampala II, pp. 262-263).

La stratégie mise en œuvre par le Rwanda s'avère donc payante. Désormais, c'est lui qui a repris la main en obligeant Kinshasa à s'expliquer devant l'opinion publique congolaise.

### La 67<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU<sup>10</sup>

Dès l'ouverture du débat, le 25 septembre, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, évoque brièvement le problème du Congo en ces termes : « Je suis extrêmement préoccupé par la violence qui continue à faire rage en République démocratique du Congo » (Discours du secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-Moon, le 25 septembre 2012).

Le Premier ministre belge, Elio Di Rupo, consacre un volet important de son discours prononcé le 26 septembre à la situation en RDC. Après avoir évoqué la situation humanitaire due à la rébellion du M23 et salué l'initiative du secrétaire général de consacrer, le 27 septembre, une « rencontre de haut niveau » à l'instabilité dans la région des Grands Lacs, il déclare, entre autres, que « l'intégrité territoriale de la République démocratique du Congo doit être respectée. Tout soutien extérieur aux mutins doit cesser. Qu'on ne se fasse aucune illusion : ce n'est pas en niant les faits que les faits n'existent pas. Personne n'est dupe de ce qui se produit sur le terrain. La Belgique demande à chaque pays de la région des Grands Lacs de s'engager à respecter la souveraineté du Congo. La Belgique encourage aussi les autorités congolaises à mettre en œuvre les réformes nécessaires dans l'armée et la police afin de rétablir l'État de droit sur l'ensemble du territoire, dont l'Est du Congo [...]. La Belgique est prête à travailler à la restauration de la confiance entre les pays de la région pour sortir le plus rapidement possible de cette situation dramatique pour les populations. La Belgique souhaiterait qu'une relation directe entre le président du Congo et le président du Rwanda puisse s'établir et contribue à accélérer l'aboutissement d'une solution » (Discours du Premier ministre du royaume de Belgique, Elio Di Rupo, le 26 septembre 2012).

Le président français, François Hollande, fait une brève allusion à la situation du Congo en fin de discours. Il rappelle que l'Assemblée des Nations unies « a été capable d'affirmer un principe : les États ont tous la responsabilité d'assurer la sécurité de leurs civils. Et si un État vient à manquer à cette obligation, c'est à nous, à l'ONU, d'engager les moyens de l'assumer

---

<sup>10</sup> L'Assemblée générale de l'ONU est ouverte le 18 septembre 2012 ; le débat général commence le 25 septembre et prend fin le 1<sup>er</sup> octobre ; l'« agression armée contre la République du Congo » figure au point 44 du point B sur « le maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

à sa place. N'enterrons pas cette promesse parce qu'elle peut être utile. Je pense notamment à ce qui se produit dans la République démocratique du Congo, où les civils sont les principales victimes des affrontements et où les ingérences doivent cesser le plus rapidement possible » (Discours du président de la République française, 25 septembre 2012).

Le président de la RDC, Joseph Kabila, fait remarquer que son pays « est engagé dans la consolidation de la paix et de la sécurité [...] (et que) des progrès sensibles ont été accomplis [...]. Cet élan est malheureusement menacé par les ennemis de la paix [...]. La province du Nord-Kivu est redevenue tristement célèbre [...] comme démonstration du mal profond que l'égoïsme, l'extrémisme, le communautarisme et le primat de la loi de la force sur la force de la loi peuvent produire dans une société. » Après avoir décrit les drames qu'endure la population locale, il conclut : « Cette situation est inacceptable. Elle mérite d'être condamnée et devrait donner lieu à des sanctions. Nous attendons de la communauté des nations qu'à cet égard elle prenne ses responsabilités et du Conseil de sécurité qu'il fasse respecter ses résolutions [...]. Nous sommes conscients que c'est à nous, Congolais, qu'il revient de défendre notre patrie et d'assurer l'ordre public et la sécurité sur l'ensemble du territoire national. Nous sommes déterminés à assumer cette responsabilité et entendons y consacrer toutes nos ressources [...]. En revanche, je forme le vœu de voir notre organisation engager tous les États membres, particulièrement ceux qui se laissent tenter par la violence, au respect des principes directeurs de la Charte des Nations unies » (Discours du président de la République démocratique du Congo, Joseph Kabila, le 25 septembre 2012).

Quant au président du Rwanda, Paul Kagame, il ne fait aucune allusion à la situation en RDC dans son discours. Il traite de problèmes généraux du développement et des relations entre sécurité et développement. Il souligne qu'en cinquante années de présence à l'ONU, le Rwanda a été détruit par l'exclusion politique puis par un génocide. Il se dit obligé de rappeler que son pays a souscrit aux idéaux fondateurs de l'ONU et ajoute qu'il contribue aux divers programmes de paix et de développement de l'ONU et qu'il espère en faire plus (Discours du président de la République du Rwanda, Paul Kagame, le 25 septembre 2012).

Il est à observer que le discours de Kabila s'inscrit dans une tout autre approche politique que celle adoptée par le ministre des Affaires étrangères, Raymond Tshibanda, devant le Comité des sanctions de l'ONU. Alors que la dénonciation du Rwanda avait été ferme et publique, plus question de tenir ce discours. Cette nouvelle option ne manqua pas d'intriguer certains commentateurs. Le discours fut d'ailleurs diversement apprécié par les médias congolais. Si *Le Potentiel* estime que Joseph Kabila Kabange, « sur

un ton diplomatique mais ferme [...] a invité la communauté internationale à mesurer la gravité du nouveau drame qui est imposé à la population de la partie Est de la RDC », *Congo indépendant* écrit par contre que « l'on est frappé du silence assourdissant de Monsieur Kabila sur le nom de l'agresseur de notre pays alors qu'il n'est un secret pour personne qu'il s'agit du Rwanda. Est-ce par peur du parrain ou de la complicité ? Dans les deux cas, c'est une trahison. » *La Tempête des Tropiques* ne va pas aussi loin, mais relève que « le chef de l'État a parlé seulement des forces négatives bénéficiant de l'appui extérieur ! Le M23 et le Rwanda ont été passés sous silence. L'auditoire s'est vu plongé dans le brouillard [...] la voix officielle de la RDC n'ayant pas retenti, puissante et pathétique » (*Le Potentiel*, 27 septembre 2012 ; *Congo indépendant*, 3 octobre 2012 ; *La Tempête des Tropiques*, 28 septembre 2012). Cependant, le mini-sommet qui eut lieu peu après fut l'objet d'une attention encore plus soutenue.

#### **En marge de l'Assemblée générale, « la rencontre de haut niveau »**

C'est en effet de la « rencontre de haut niveau » programmée par le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, le 27 septembre, que l'on attendait ou espérait que soient adoptées des résolutions significatives sur la situation sécuritaire au Nord-Kivu. Étaient conviés à la réunion : outre, évidemment, la RDC et le Rwanda, les États-Unis, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Allemagne, le Burundi, la Chine, le Congo, la France, l'Inde, le Kenya, le Mozambique, l'Ouganda, le Pakistan, la République centrafricaine, le Soudan, la Tanzanie, la Zambie, la Belgique, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord ; la SADC, la CIRGL, l'UA et l'UE. Dans son discours d'ouverture, Ban Ki-Moon lançait le débat en soulignant : « Je suis très préoccupé par les allégations régulières concernant un soutien extérieur à la rébellion du M23. J'appelle tous les responsables à cesser ce soutien » (Discours du secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, in *Forum des As*, 28 septembre 2012).

La réunion, qui se déroulait à huis clos, fut marquée par le départ de Kagame durant l'intervention de Didier Reynders, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Belgique. Il n'y eut pas de déclaration commune en fin de réunion. Un simple compte rendu des travaux fut publié au nom du secrétaire général de l'ONU. On y lit pour l'essentiel que les participants « ont sévèrement condamné le M23 [...] (et) ont appelé le M23 et autres forces négatives à cesser immédiatement toute forme de violence [...] ainsi que l'établissement d'administrations parallèles » ; qu'ils ont condamné « toute forme de soutien extérieur au M23 et aux autres forces négatives

opérant en RDC » ; qu'ils ont appelé à la cessation immédiate et définitive de tels soutiens. Il a aussi été exigé « que les dirigeants du M23 soient tenus pour responsables des violations du droit international humanitaire, en particulier les commandants impliqués dans la commission d'atrocités par le passé et qui posent actuellement la menace la plus grave pour la population civile ». Le Gouvernement congolais a été exhorté « à accélérer les efforts pour ce qui est de la réforme du secteur de la sécurité et à établir des mécanismes de gouvernance dans l'Est de la RDC ». Le rôle important de la CIRGL a été reconnu. Les participants ont encore souligné « la nécessité de poursuivre une voie politique afin d'arriver à une solution durable, notamment par le biais d'un dialogue renforcé [...] entre la RDC et le Rwanda ». Ban Ki-Moon a été invité à offrir ses bons offices aux fins de soutenir les efforts diplomatiques de la CIRGL. La « mise en place du Mécanisme de Vérification élargi [...] comme un point de départ important dans la restauration de la confiance entre la RDC et le Rwanda » a été saluée. « [...] l'importance de l'appui de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) au Mécanisme conjoint de Vérification » a été reconfirmée. Les participants ont également considéré avec intérêt la décision de la CIRGL et de l'UA concernant le déploiement d'une « force internationale neutre », et il a été fait appel « à une coopération entre le Secrétariat exécutif de la CIRGL, la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations unies afin de clarifier les modalités et les moyens de la force, et sa coordination avec la MONUSCO ». Enfin, les participants « ont souligné la responsabilité qui incombe en premier lieu au Gouvernement de la RDC pour ce qui est du renforcement de l'autorité de l'État dans l'Est du pays, notamment à travers une réforme du secteur de la sécurité, en particulier la réforme de l'armée, la fin de l'impunité pour les violations des droits de l'homme, et ont encouragé le Gouvernement de la RDC dans ses efforts visant à résoudre des questions telles que l'exploitation illégale des ressources naturelles » (Résumé du président de séance la réunion de haut niveau sur la situation dans l'Est de la RDC, Congo Forum, 28 septembre 2012).

L'intervention du ministre Didier Reynders à cette réunion fut souvent évoquée, notamment pour avoir suscité l'ire de Kagame. Après avoir rappelé les faits, montré que « la situation se [dégradait] » et souligné qu'une « solution [devait] être trouvée rapidement », il en vint à poser la question : « Comment sortir de cette crise ? » Il a soutenu à cet égard que « le dialogue politique bilatéral doit être la colonne vertébrale de cette sortie de crise [...] le Rwanda peut jouer un rôle positif dans la résolution de la crise, et montrer ainsi qu'il fait partie de la solution et non du problème. Le Rwanda devrait aider à rendre sa frontière étanche. Le Rwanda se doit

de condamner publiquement la mutinerie et le M23 [...]. Je prends note de la proposition de créer une force internationale neutre. C'est une mesure importante mais il ne faut pas que la création de cette force empêche ou ralentisse la recherche d'une solution politique à la crise [...]. En tout état de cause, cette force devrait s'appuyer sur les structures de la MONUSCO [...]. Cette crise met aussi au jour la nécessité, pour la RDC, de mieux contrôler et administrer son territoire [...]. Les réformes politiques annoncées doivent être impérativement mises en œuvre. Je citerais en particulier la réforme de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Enfin [...] la voie vers une paix durable passe, à mon avis, obligatoirement par une meilleure coopération régionale » (Déclaration de Didier Reynders, 27 septembre 2012).

Les réactions à cette « rencontre de haut niveau » furent nombreuses et généralement très défaitistes. *Le Potentiel* écrit : « Le mini-sommet de New York [...] a accouché d'une souris [...] pas de mesure coercitive, encore moins une simple condamnation du Rwanda et de son protégé le M23. » Pour Human Rights Watch, « le sommet a échoué à reconnaître clairement le problème principal qui est la poursuite du soutien militaire du Rwanda au M23 ». Selon *La Tempête des Tropiques*, « Joseph Kabila n'a rien obtenu [...]. Il n'y a eu que des discours d'intention en faveur du retour à la paix au Congo-Kinshasa. » 7sur7.cd titrait cependant : « Retombées du mini-sommet sur la RDC hier à New York : Paul Kagame pris à son propre piège », et précisait : « Acculé par la plupart des participants, pour son soutien au M23 du reste condamné, l'homme fort de Kigali n'a eu d'autre choix que de quitter la salle avant la fin des travaux. » À côté de ces commentaires, une source rwandaise présente les résultats de la rencontre d'une tout autre manière. ORINFOR Bureau of Information and Broadcasting Rwanda signale : « Vers la fin de la brouille entre le Rwanda et la RDC [...]. Selon le communiqué rendu public à la fin des entretiens, les discussions des deux chefs d'État ont porté [...] surtout sur le Mécanisme de Vérification commune » (*Le Potentiel*, 29 septembre & 4 octobre 2012 ; Human Rights Watch, in Radio Okapi, 1<sup>er</sup> octobre 2012 ; *La Tempête des Tropiques*, 1<sup>er</sup> octobre 2012 ; 7sur7.cd, 28 septembre 2012 ; ORINFOR, n. d.).

L'opposition politique congolaise allait une fois de plus s'en prendre au chef de l'État. Sa plateforme, les Forces acquises au Changement (FAC), dans une déclaration du 29 septembre intitulée « J'accuse », reproche à Joseph Kabila « d'avoir innocenté le Rwanda lors de son discours à la tribune de la 67<sup>e</sup> session des Nations unies à New York ». D'après elle, « la RDC a raté l'occasion de démontrer à la face du monde l'implication du Rwanda dans la crise dans l'Est » (Radio Okapi, 30 septembre 2012). Par ailleurs, comme déjà évoqué, un groupe de partis politiques de l'opposition a introduit une

demande au Parlement afin de déclencher le mécanisme de mise en accusation du président Kabila pour « haute trahison ». La Majorité présidentielle s'est évidemment insurgée contre cette initiative. Elle considère qu'il s'agit d'une manœuvre de l'opposition « qui cherche à refaire son unité au détriment de la cohésion nationale<sup>11</sup> » (Radio Okapi, 5 septembre 2012). Lisanga Bonganga, député honoraire et modérateur des FAC, a déclaré que la guerre qui se passait à l'Est avait eu comme élément déclencheur l'accord signé entre le Gouvernement et le CNDP. Et, dans le cadre de cet accord, il y a eu « d'une manière délibérée et cachée par les institutions, le déploiement sur le territoire national des troupes rwandaises chargées officiellement de traquer les FDLR et les autres forces négatives » (Radio Okapi, 5 septembre 2012).

## 5. La rébellion fait tache d'huile

Avant que le M23 ait rallumé les conflits à l'Est du Congo et pendant ces mêmes conflits, des rébellions, des mutineries frappent différentes régions du pays. Le Katanga, le Sud-Kivu, l'Ituri, le Kasaï, le Bas-Congo, le Maniema commencent à s'embraser, eux aussi. La mutinerie éclate simultanément au Nord-Kivu et au Sud-Kivu. Mais elle se concentre ensuite dans le Kivu septentrional tandis que d'autres mouvements miliciens s'allient au M23 ou s'opposent à lui. Au Kasaï, le chef d'état-major de la région, John Tshibangu, fait déflection en août 2012 et constitue son propre groupe armé. En Ituri, également en août, le major Taikondo Nonzi se mutine avec son adjoint et plusieurs soldats de son ancien bataillon. Au Maniema, le colonel Mandro Mazela se mutine et prend le maquis. Un autre dissident, Faustin Munene (sous le coup d'une condamnation à perpétuité en RDC pour atteinte à la sécurité de l'État, en résidence surveillée au Congo-Brazzaville), déclare que son armée, l'Armée de Résistance populaire, intègre le « camp de la résistance ».

Dans la foulée des mutineries, les mécontentements augmentent. Au Katanga s'affirme une fois de plus un régionalisme contestataire. Kyungu fait campagne en faveur du fédéralisme et d'une révision en ce sens de la Constitution. Le choix de Kabila de vouloir imposer son frère Zoé comme gouverneur est mal perçu par la population, ce qui renforce le discrédit du chef de l'État. D'autre part, Kyunga Mutanga (condamné à la peine capitale pour crimes contre l'humanité et emprisonné depuis 2006, mais évadé en septembre 2011) sème la terreur dans la province et fait régner un vent de panique (*Le Potentiel*, 19 septembre 2012).

<sup>11</sup> L'opposition est effectivement divisée en plusieurs factions à ce moment.

Comment expliquer les défections en chaîne dans l’armée et la nouvelle flambée de violence dans plusieurs régions du Congo ? Les conditions d’existence des militaires évoquées plus haut et l’incapacité de l’État à assurer son autorité sur l’ensemble du territoire congolais constituent l’environnement général où se fabriquent les comportements des groupes impliqués. La brusque apparition du M23 au Nord-Kivu, largement répercutée par les médias, a été le facteur déclencheur de réactions semblables dans des milieux semblables avec les effets boule de neige (voir la théorie des dominos) qui ont été observés. Les mutineries se muant rapidement en rébellions ont réactivé plusieurs autres mouvements rebelles préexistants. Des alliances opportunistes se sont nouées entre certaines de ces formations.

La situation dans l’Est du pays continue à se détériorer et l’environnement est décrit comme tendu et volatil. *Le Potentiel* signale que de nouveaux groupes rebelles se créent à la faveur du chaos, s’allient, s’installent sur les territoires conquis et exploitent les richesses. Le journal conclut : « La prolifération de ces mouvements révèle avant tout les carences de l’État dans les provinces et particulièrement les insuffisances de l’armée » (*Le Potentiel*, 31 octobre 2012). Des incidents ont lieu au Nord-Kivu, en Province-Orientale et au Kasaï-Occidental, et, le 3 novembre, un échange de tirs entre les armées congolaise et rwandaise à la frontière des deux pays fait un mort dans les troupes congolaises. Le directeur des opérations du bureau de la coordination de OCHA, John Ging, après une mission d’évaluation au Nord-Kivu et au Sud-Kivu, déclarait début novembre qu’il y avait 2,4 millions de personnes déplacées à l’intérieur du Congo, dont 1,6 dans ces deux provinces, ce qui témoigne, disait-il, « de la situation humanitaire désespérée à laquelle fait face le pays » (Centre d’actualités de l’ONU, 5 novembre 2012).

## **6. Le XIV<sup>e</sup> sommet de la Francophonie : un entracte**

Du 12 au 14 octobre 2012 se tint à Kinshasa le XIV<sup>e</sup> sommet des chefs d’État et de gouvernement de la Francophonie ayant pour thématique : « Enjeux environnementaux et économiques face à la gouvernance mondiale ». Bien que les préoccupations du sommet, à savoir les « défis et visions d’avenir pour la Francophonie », n’aient pas trait en elles-mêmes aux problèmes particuliers de la RDC, ceux-ci ne seront pas absents des interventions.

Mais, avant même qu’il ne débute, le sommet fut sujet à polémique. Aurait-il lieu ou non à Kinshasa, l’opposition menant campagne pour le délocaliser dans un autre pays ? Quelle allait être la participation des chefs d’État et de gouvernement ? Le président de la République française, François Hollande, viendrait-il ou non ? Il vint et eut des contacts avec des membres de l’opposition, dont Étienne Tshisekedi.

Les préparatifs du sommet avaient donné lieu à des investissements immobiliers importants pour accueillir les participants. Des mesures avaient été prises pour que Kinshasa donne l'image d'une ville propre et prospère. La police avait été chargée de faire disparaître le petit commerce ambulant. Des maisons avaient été détruites, laissant leurs habitants sans abri. Les fous, hommes et femmes, squattant le long des grandes artères du centre-ville avaient été embarqués et amenés au Centre neuro-psycho-pathologique du campus universitaire de Kinshasa.

Dès son arrivée à Kinshasa, François Hollande, après un entretien à huis clos avec le président Joseph Kabilà, déclara : « Je suis venu pour le sommet qui est [...] un même concept de la démocratie et du développement. » Dans un discours très applaudi, il rendit hommage aux populations du Nord-Kivu victimes des affrontements, il affirma que l'intangibilité des frontières congolaises devait être respectée et souhaita que le mandat de la MONUSCO soit précisé, et si possible élargi.

Le président Joseph Kabilà souligna notamment que des « forces négatives à la solde des intérêts extérieurs ont [...] entrepris de déstabiliser notre pays dans la province du Nord-Kivu ». Dans l'objectif de restaurer la paix, il ajouta : « Toutes les options sont sur la table. » Une fois de plus, le Rwanda ne fut pas nommé explicitement (RFI, 13 octobre 2012).

Le bilan du sommet fut diversement apprécié. Le fait d'avoir été capable d'organiser le sommet sans incident important dans la situation de crise du Congo fut salué. Mais, sur le plan politique et diplomatique, il ne semble pas avoir apporté de gains notables. Quant aux personnes ayant fait l'objet des mesures citées plus haut, nul doute qu'elles aient peu apprécié l'organisation du sommet !

## 7. Goma au nœud de la crise

Le 20 novembre 2012, le M23, dont les forces militaires se sont rebaptisées « Armée révolutionnaire du Congo » (ARC), s'emparaît de Goma. De multiples voix s'élevèrent pour exiger son retrait de Goma et la cessation des hostilités. Des manifestations eurent lieu dans plusieurs villes du pays.

Les réunions du Conseil de sécurité vont se succéder. Le jour même de l'invasion de Goma, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la RDC affirme par vidéoconférence au Conseil de sécurité qu'il existe des « signes d'appui extérieur » au M23, dont il donne plusieurs exemples (Conseil de sécurité 2012e). Au soir, à l'unanimité, le Conseil de sécurité adopte la résolution 2076. Entre autres, il « condamne fermement les attaques menées par le M23 dans le Nord-Kivu et son entrée dans la ville de Goma [...]. Exige du M23 qu'il se retire immédiatement

de Goma, qu'il mette fin à toute progression et que ses membres soient démobilisés immédiatement et de façon permanente et déposent les armes [...]. Se déclare vivement préoccupé par les informations indiquant qu'un appui extérieur continue à être fourni au M23 [...]. Exprime son intention d'envisager [...] d'autres sanctions ciblées contre les dirigeants du M23 et les personnes qui fournissent un appui au M23 depuis l'extérieur [...]. Souligne que le renforcement de l'autorité de l'État et de la gouvernance dans la République démocratique du Congo incombe au premier chef au Gouvernement congolais, qui doit notamment mettre en œuvre une véritable réforme du secteur de la sécurité [...] et mettre fin à l'impunité des auteurs de violation des droits de l'homme et de violations du droit international humanitaire. » Cette même résolution, citant les commandants Innocent Kaina et Baudoin Ngaruye et menaçant d'étendre la mesure à tout autre individu dans les mêmes conditions, avertissait qu'ils « pourraient être désignés » aux sanctions financières et aux mesures en matière de déplacement adoptées précédemment dans des cas semblables (Conseil de sécurité 2012f). Le 26 novembre, le Conseil de sécurité se réunissait à nouveau. Il décidait à l'unanimité « de reconduire jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2014, en les élargissant dans certains cas, les sanctions prises à l'encontre du M23 et ses éventuels soutiens étrangers, ainsi que contre d'autres groupes armés sévissant dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) ». Il s'agit de l'embargo sur les armes, des mesures en matière de transport, de dispositions financières, de déplacement. Cette fois, les groupes armés visés autres que le M23 sont nommément cités (Conseil de sécurité 2012h).

Le 12 novembre était transmis au président du Conseil de sécurité le rapport final du Groupe d'experts mis en ligne le 20 novembre. Le rapport, très documenté, reprend les éléments du rapport intérimaire en les complétant<sup>12</sup>. Il souligne que, depuis celui-ci, le M23 a poursuivi ses opérations militaires et étendu son emprise. Il met cette fois en cause, à propos des appuis au M23, non seulement le Rwanda mais aussi l'Ouganda. Parmi les nombreuses informations qu'il contient figure en annexe la liste des vingt et une demandes du M23 pour d'éventuelles négociations (Conseil de sécurité 2012c).

À la suite de la prise de Goma par le M23 se tint, le 24 novembre, le 5<sup>e</sup> sommet extraordinaire de la CIRGL, Kampala IV. Mais, dès le 20 novembre, les présidents Kabila, Kagame et Museveni s'étaient réunis dans cette même ville. Le lendemain, ils publièrent une déclaration commune, exigeant eux aussi le retrait du M23 de Goma. Mais ce texte ouvrit aussi la voie à de nouvelles perspectives. Il était en effet relevé que, même si certaines revendications du M23 étaient légitimes, l'extension de la guerre était

<sup>12</sup> Le rapport comporte 207 pages dont 76 annexes présentant les documents relatifs aux faits exposés.

inacceptable. Il était donc reconnu que des demandes du M23 pouvaient être fondées. Il était d'ailleurs acté que le Gouvernement s'engageait à examiner les causes du conflit et à y apporter des solutions dans la mesure du possible (Radio Okapi, 21 novembre & 22 novembre 2012).

Le 24 novembre, la CIRGL adoptait un train de décisions dont la première était libellée ainsi : « Le Gouvernement de la RDC devra écouter le M23, évaluer et résoudre les doléances légitimes de ce dernier en tenant compte du rapport de travail déjà accompli par la CIRGL. » C'est seulement ensuite que sont précisées les exigences à l'égard du M23, entre autres, « cesser d'étendre la guerre [...] arrêter toutes les activités de guerre [...] se retirer endéans les deux jours des positions occupées actuellement sur le terrain ayant une importance tactique à une distance d'au moins 20 km de la ville de Goma » (Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs [CIRGL] sur la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo [RDC], 24 novembre 2012). À cette occasion, le président du M23, Jean-Marie Runiga Lugerero, s'est rendu à Kampala à la demande du président Museveni. Il y a rencontré le président Kabila (en présence de Museveni), sans toutefois que des négociations soient entamées. Le M23 avait déclaré ne pas vouloir quitter Goma sans que ses revendications aient été entendues et réclamait un dialogue inclusif, avec notamment la société civile. Mais Kinshasa affirmait ne pas accepter d'entreprendre de quelconques pourparlers tant que Goma restait occupée par le M23 !

Le 1<sup>er</sup> décembre, les troupes du M23 se sont effectivement retirées de Goma et repliées à quelques kilomètres au nord de la ville. Le chef militaire du M23, Sultani Makenga, affirmait vouloir laisser la place à la diplomatie, mais ajoutait que, si rien n'était fait, le M23 achèverait le travail (Radio Okapi, 2 décembre 2012). Des effectifs de la police nationale étaient transférés à Goma, l'armée régulière devant également y être redéployée et l'administration réinstallée (AFP, 30 novembre 2012). À Kinshasa, plusieurs voix de l'opposition se sont élevées soit pour demander la démission du Gouvernement, soit pour exiger l'ouverture de négociations républicaines, soit au contraire pour déclarer inadmissible une négociation entre le Gouvernement et le M23. À l'Assemblée nationale, le 26 novembre, une demande d'interpellation du Premier ministre était rejetée. Le 28 novembre, celui-ci tentait de rassurer les membres de la Chambre basse sur la capacité des FARDC à défendre le pays. Mais aucun débat n'eut lieu malgré le désaccord de l'opposition sur ce point (Radio Okapi, 29 novembre 2012).

Sur le plan international, il y eut encore de nombreuses réactions, dont celle de Hillary Clinton, et celle de Abou Moussa, représentant spécial pour l'Afrique centrale du Secrétaire général de l'ONU. Aux Nations

unies, de nouvelles mesures furent envisagées, telles que l'envoi de drones et l'augmentation des forces de la MONUSCO devant passer de 17 000 à 19 500 personnes (7sur7.cd, 23 novembre 2012).

Bien que le bilan de ces événements n'ait pas encore été complètement dressé, il apparaît dès à présent très lourd : plusieurs dizaines de morts, des viols, des raps d'enfants, des pillages...

## **Conclusions : l'État congolais en sursis ?**

La crise actuelle dévoile au grand jour la dualité de l'espace socio-politique congolais. D'une part, la classe politique enfermée dans sa bulle fantasmatique, coupée des réalités, comme l'illustrent les discours et les déclarations. D'autre part, la société réelle qui essaie de survivre en s'organisant en marge de l'autorité publique, mais qui, dans les zones de conflit, paie au prix fort l'inconsistance de l'État.

En ce qui concerne la situation dans les Kivu, International Crisis Group (ICG) pose le diagnostic suivant : « Des élections non crédibles, la mise en œuvre bancale de l'accord de mars 2009 qui a affaibli le CNCD politiquement mais l'a renforcé militairement et l'échec des opérations militaires et des programmes de stabilisation constituent l'arrière-plan de la nouvelle rébellion qui émerge en mai 2012 [...]. Les similitudes troublantes de cette crise avec celle de 2008 [...] indiquent que l'histoire se répète dans les Kivu : les problèmes d'aujourd'hui sont ceux d'hier. » Et l'on pourrait sans doute ajouter : et ceux de demain. Car ICG poursuit en soulignant : « Depuis des années, en RDC, toutes les évaluations conduisent à la même conclusion : le manque de volonté politique pour appliquer les accords et conduire les réformes indispensables. Faute de mise en œuvre, les accords, les plans de développement et même les lois se succèdent comme autant de promesses sans lendemain » (International Crisis Group 2012 : 9-14).

Ce qui pourrait paraître paradoxal, en effet, est que les problèmes à résoudre et les solutions à y apporter sont connus de longue date, ont donné lieu à nombre d'études, de rapports, d'analyses, ont fait l'objet de multiples déclarations, articles de presse, commentaires. Néanmoins, le Gouvernement est demeuré réfractaire à ces demandes, la construction institutionnelle de l'État est restée de l'ordre des velléités et aucune réforme structurelle indispensable n'a été entreprise. Le pouvoir est resté enfermé dans ce microcosme autocentré, où le verbe tient lieu d'accomplissement. Des décisions telles que l'organisation de nouveaux recrutements dans l'armée, la création d'un groupe consultatif national, la convocation d'une réunion interinstitutionnelle destinée à l'examen de la situation sécuritaire dans l'Est, la révocation le 22 novembre du général-major, chef des forces terrestres,

Gabriel Amisi Kumba, n’apportent aucune solution et ne font que distraire des vrais problèmes. Roland Pourtier écrivait en 2008 au sujet des tentatives de règlement des conflits au Kivu : « Ce qui se joue derrière l’orchestration médiatique des conférences relève d’une diplomatie de poker menteur. Les déclarations conjointes des belligérants et leurs embrassades ne sont que des mises en scène masquant la réalité brutale d’une guerre qui risque de durer encore longtemps » (Pourtier 2009 : §3). Cette réflexion garde toute sa pertinence aujourd’hui.

Les carences politiques sont aggravées de surcroît par la conjoncture économique. Le politique et l’économique s’articulent en effet en un cercle vicieux qui mine la société congolaise globale. La Banque mondiale, dans une étude qu’elle vient de publier, fait remarquer que, si la croissance réelle du PIB s’est élevée en moyenne à 5,3 % entre 2006 et 2010, et si des progrès ont été accomplis dans divers secteurs, il n’en reste pas moins que la RDC « demeure l’un des pays les plus pauvres d’Afrique ». Elle attribue, entre autres, cette situation au fait que le gouvernement n’a réussi que partiellement à : « (a) protéger la population contre la prédateur, (b) mettre en place des politiques macroéconomiques qui permettent à la population de bénéficier des richesses naturelles du pays, et (c) établir des politiques publiques transparentes ». Face à la « situation économique et sociale très dégradée », elle estime qu’aujourd’hui l’État est « incapable de faire face à l’ensemble des travaux nécessaires au redressement de l’économie et possède une capacité limitée à développer et mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques et assurer dans le même temps ses fonctions régaliennes » (Herderschee, Mukoko Samba & Tshimenga Tshibangu 2012 : 4 ; 27 ; 229).

Même si demain la crise politico-militaire actuelle était résorbée, quel avenir attend les populations congolaises ? Un persistant marasme ou la prise de conscience et la mise en œuvre par les autorités congolaises des réformes qui s’imposent ? La question reste posée.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 2012

## Bibliographie

- AFP, 8 août 2012 ; 30 novembre 2012.
- Afrikarabia, 21 août 2012.
- Agence France Presse, 8 octobre 2012.
- allAfrica, 7 octobre ; 20 octobre 2012.

*Avenir (L')* (en ligne). <http://www.groupelavenir.cd/> : 2 mai 2012 ; 17 juillet 2012 ; ; 9 octobre 2012.

*Avenir (L')* (en ligne). <http://www.groupelavenir.cd/> : 7 juin 2012, Compte rendu du Conseil des ministres du 4 juin 2012.

*Avenir (L')* (en ligne). <http://www.groupelavenir.cd/> : 8 octobre 2012, Communiqué de presse Kampala III.

Bakolokongo.com, 3 septembre 2012.

BBC Afrique, 30 mai 2012.

CENI, 23 avril 2012.

Centre d'actualités de l'ONU, 5 novembre 2012.

Congo Forum, 20 avril 2012 ; 3 mai 2012 ; 16 mai 2012 ; 7 septembre 2012.

Congo Forum, 28 septembre 2012, Résumé du président de séance de la réunion de haut niveau sur la situation dans l'Est de la RDC, Communiqué de presse. <http://www.congoforum.be/fr/nieuwsdetail.asp?subitem=2&newsid=189318&Actualiteit=selected>  
*Congo indépendant*, 30 avril 2012 ; 3 octobre 2012.

*Congo Tribune*, 14 avril 2012 ; 7 septembre 2012.

*Conscience (La)*, n. d.

Conseil de sécurité. 2012a. Rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo. S/2012/348. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012b. Addendum au rapport intérimaire du Groupe d'experts sur la RDC concernant : violations par le Gouvernement rwandais de l'embargo sur les armes et du régime de sanctions. S/2012/348. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012c. Rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, annexe 33. S/2012/348. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012d. Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo. S/2012/843. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012e (20 novembre). Le Conseil demande au M23 de se retirer immédiatement de Goma et dit son intention d'envisager d'autres sanctions contre le mouvement et ses appuis extérieurs. 6866<sup>e</sup> séance soir. CS/10823. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012f (20 novembre). Résolution 2076 (2012) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6866<sup>e</sup> séance. S/RES/2076 (2012).

Conseil de sécurité. 2012g (21 novembre). Le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République démocratique du Congo affirme que le M23 bénéficie d'un appui extérieur. 6868<sup>e</sup> séance matin. CS/10825. Nations unies.

Conseil de sécurité. 2012h (28 novembre). Le Conseil de sécurité reconduit jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2014 les sanctions relatives à la situation dans l'Est de la République démocratique du Congo. 6873<sup>e</sup> séance-matin. CS/10836. Nations Unies.

Déclaration de Didier Reynders, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, lors de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la situation dans l'Est de la RDC. 2012 (27 septembre). New York : Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations unies.

Déclaration de la ministre Louise Mushikiwabo 2012 (28 août).

Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation dans l'Est de la République démocratique du Congo. 2012 (20 juillet). *Forum des As.*

Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) concernant la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo. Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement, Kampala, 7-8 août 2012. 2012. CIRGL, Secrétariat exécutif.

Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC). 5<sup>e</sup> sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement, Kampala, 24 novembre 2012. 2012. CIRGL, Secrétariat exécutif.

Déclaration du ministre des Médias, chargé des relations avec le Parlement et de l'initiation à la nouvelle citoyenneté, Lambert Mende Omalanga, Radio Okapi, 2 septembre 2012.

Déclaration du ministre Raymond Tshibanda devant le Conseil de sécurité. 2012 (28 août).

Digitalcongo.net, 4 juillet 2012.

Direct !.ed, 16 mars 2012.

Discours d'investiture du président de la République démocratique du Congo, Joseph Kabila. 2011 (20 décembre). *KongoTimes !*

Discours du président de la République française, François Hollande. 2012 (25 septembre). Discours lors de la 67<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies. Paris : Présidence de la République.

Discours du Premier ministre du royaume de Belgique, Elio di Rupo. 2012 (26 septembre). Discours lors de la 67<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies.

Discours du Président de la République démocratique du Congo, Joseph Kabila. 2011 (14 septembre). Discours lors de la présentation du projet de société. Kingakati-Buene : RDC.

Discours du Président de la République démocratique du Congo, Joseph Kabila. 2012 (25 septembre). Discours lors de la 67<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies. Ambassade de la RD Congo près le Benelux et l'Union européenne.

Discours du Président de la République du Rwanda, Paul Kagame. 2012 (25 septembre). Discours à la 67<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies. AG/11292.

Discours du secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-Moon. 2012 (25 septembre). Discours à l'ouverture du débat général de l'Assemblée le 25 septembre. Nations Unies : Secrétariat général, SG/SM/14532 AG/11293.

*Échos des Grands Lacs (Les)*, 11 avril 2012 ; 6 juin 2012 ; 9 juin 2012.

*Figaro (Le)*, 8 juillet 2006, mis à jour le 15 octobre 2007.

*Forum des As*, 20 juillet 2012, Déclaration des chefs d’État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation dans l’Est de la République démocratique du Congo.

*Forum des As*, 5 septembre 2012 ; 28 septembre 2012, Discours du Secrétaire général de l’ONU, Ban Ki-Moon.

Groupe l’Avenir.cd (en ligne). <http://www.groupelavenir.cd/> : 6 avril 2012 ; 25 juillet 2012 ; 10 août 2012 ; 8 octobre 2012 ; 9 octobre 2012.

Groupe l’Observateur.cd (en ligne). <http://www.lobserveur.cd/> : 25 juillet 2012, 6 août 2012 ; 10 août 2012 ; 10 septembre 2012.

Herderschee, J., Mukoko Samba, D. & Tshimenga Tshibangu, M. (éd.). 2012. *Résilience d’un géant africain – Accélérer la croissance et promouvoir l’emploi en République démocratique du Congo*. Volume I. Synthèse, contexte historique et macroéconomique. Kinshasa : Banque mondiale-Médiaspaul.

Human Rights Watch. 2012 (1<sup>er</sup> octobre). « Le mini sommet sur la RDC à l’Onu a échoué, selon Human Rights Watch ». Radio Okapi (en ligne). <http://radiookapi.net/emissions-2/dialogue-entre-congolais/2012/10/01/ce-soir-human-rights-watch-qualifie-dechec-le-mini-sommet-de-new-york-sur-la-situation-securitaire-en-rdc/>

International Crisis Group. 2012. « L’Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué ». Briefing Afrique 91.

*Jeune Afrique*, 7 mai 2012 ; 4 septembre 2012 ; 9 octobre 2012.

*KongoTimes !* (en ligne). <http://afrique.kongotimes.info/> : 20 décembre 2011 (discours d’investiture du président Joseph Kabila Kabange 2011) ; 16 avril 2012 ; 24 avril 2012 ; 2 mai 2012 ; 4 mai 2012 ; 10 juin 2012.

*Libre Belgique (La)*, 2 mai 2012.

*L’Observateur (L’)*, 25 juillet 2012 ; 6 août 2012 ; 10 août 2012 ; 10 septembre 2012.

République démocratique du Congo, le Président. 2012 (20 juillet). Loi de finances de l’année 2012. Disponible sur [http://www.digitalcongo.net/UserFiles/file/PDF\\_files/2012/budget\\_2012.pdf](http://www.digitalcongo.net/UserFiles/file/PDF_files/2012/budget_2012.pdf)

Mbokamosika, 16 juillet 2012.

mediacongo.net, 1<sup>er</sup> septembre 2012.

Nations Unies, Haut Commissariat aux droits de l’homme. 2010. Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l’homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo.

ORINFOR, n. d.

*Phare (Le)*, 8 juin 2012 ; 17 juillet 2012 ; 10 août 2012.

Pole Institute. 2012 (23 juillet). « De Goma à Bunagana : quelques heures entre les lignes de front ».

*Potentiel (Le)*, 15 mars 2012 ; 11 avril 2012 ; 3 mai 2012 ; 22 mai 2012 ; 17 juillet 2012 ; 6 août 2012 ; 1<sup>er</sup> septembre 2012 ; 2 septembre 2012 ; 5 septembre 2012 ; 9 septembre 2012 ; 10 septembre 2012 ; 11 septembre 2012 ; 19 septembre 2012 ; 27 septembre

2012 ; 29 septembre 2012 ; 30 septembre 2012 ; 4 octobre 2012 ; 8 octobre 2012 ; 9 octobre 2012 ; 31 octobre 2012.

*Potentiel (Le)*, 22 mai 2012, Compte rendu du Conseil des ministres du 21 mai 2012.

Programme d'action du Gouvernement 2012-2016. 2012 (mai). Disponible sur <http://www.kongo-kinshasa.de/dokumente/regierung/Programme-Gouvernement-Matata.pdf>

*Prospérité (La)*, 22 mai 2012 ; 3 juin 2012, Compte rendu du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2012 ; 10 septembre 2012.

Pourtier, R. 2009. « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux ». EchoGéo (en ligne), Sur le Vif. <http://echogeo.revues.org/10793> ; DOI : 10.4000/echogeo.10793 (consulté le 2 décembre 2012).

Radio Okapi (en ligne). <http://radiookapi.net/> : 11 avril 2012 ; 21 mai 2012 ; 26 mai 2012 ; 31 mai 2012 ; 5 juin 2012 ; 9 juin 2012 ; 8 juin 2012 ; 25 juin 2012 ; 26 juin 2012 ; 9 juillet 2012 ; 18 juillet 2012 ; 7 août 2012 ; 23 août 2012 ; 5 septembre 2012 ; 9 septembre 2012 ; 11 septembre 2012 ; 27 septembre 2012 ; 30 septembre 2012 ; 1<sup>er</sup> octobre 2012 ; 2 octobre 2012 ; 7 octobre 2012 ; 8 octobre 2012 ; 19 octobre 2012 ; 22 octobre 2012 ; 21 novembre 2012 ; 22 novembre 2012 ; 29 novembre 2012 ; 2 décembre 2012.

Radio Okapi, 2 septembre 2012, Déclaration du ministre des Médias, chargé des Relations avec le Parlement et de l'initiation à la nouvelle citoyenneté, Lambert Mende Omalanga.

RFI, 22 mai 2012 ; 28 mai ; 27 juillet 2012 ; 8 août 2012 ; 9 septembre 2012 ; 13 octobre 2012.

*Soir (Le)*, 4 avril 2012 ; 29 août 2012.

7sur7.cd (en ligne). <http://www.7sur7.cd/> : 14 juin 2012 ; 19 juin 2012 ; 28 septembre 2012 ; 19 octobre 2012 ; 22 octobre 2012 ; 23 octobre 2012 ; 23 novembre 2012.

*Tempête des Tropiques (La)*, 11 juin 2012 ; 17 juillet 2012 ; 28 septembre 2012 ; 1<sup>er</sup> octobre 2012.

32<sup>nd</sup> Summit of SADC Heads of State and Government. 2012 (19 octobre). Communiqué final. Maputo : Mozambique.

Verweijen, J. 2012. « Les nouveaux affrontements à l'Est de la RDC : plus qu'une crise du secteur de la sécurité en Afrique ? ». Africa Briefing, débat interactif organisé par l'Observatoire de l'Afrique, Bruxelles, 18 juin 2012.

*Voix du paysan congolais (La)*, 2 mai 2012.

Wakati Yetu, 10 septembre 2012 ; 15 septembre 2012.



## **LA « COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE » DANS L’IMPASSE ? PERSPECTIVES CRITIQUES**

*Gauthier de Villers*

En janvier 2001, avec la première nomination de Joseph Kabila à la tête de l’État, la « communauté internationale» s’est puissamment réengagée au Congo.

Je mets, comme beaucoup, cette notion entre guillemets puisqu’il apparaît évident que les rapports internationaux restent dominés par les conflits d’intérêt et les rapports de force. Cependant, on ne peut éviter d’y faire appel, parce qu’il s’agit d’une convention de langage et qu’il faut bien une formule pour désigner une réalité incontestable. Il existe une forme d’organisation politique mondiale incarnée par le « système des Nations unies », c’est-à-dire l’organisation new-yorkaise et ses agences spécialisées, au premier rang desquelles, en termes d’influence, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. La politique onusienne, cependant, n’est pas l’expression d’une société ou d’une « communauté» mondiales, mais est déterminée par les rapports de force entre puissances tels qu’ils s’exercent, en particulier, au sein du Conseil de sécurité. Dans la période que j’examine, les décisions et l’action des Nations unies au Congo ont légitimé et encadré ou conditionné les interventions bilatérales et celles d’organisations régionales, comme l’Union européenne.

Le réengagement international en RDC s’est opéré dans le contexte d’un nouveau régime d’interventions dans les sociétés en crise et les situations de guerre et de conflit, institué avec la fin de la guerre froide. Les opérations de « maintien de la paix », codifiées au chapitre VII de la Charte des Nations unies, s’inscrivent désormais dans une démarche globale visant à la « consolidation de la paix » par la reconstruction institutionnelle (le *state building*). On dénombre dix-neuf « complex peace operations » de ce type entreprises par les Nations unies depuis les années quatre-vingt-dix du siècle dernier (Englebert & Tull 2008).

La reconstruction institutionnelle est conçue fondamentalement comme une reconstruction de l’État à travers un processus de démocratisation ou, dans l’optique privilégiée par la Banque mondiale, d’instauration de formes de « bonne gouvernance ». Le large échec dans les décennies précédentes

des politiques d'aide au développement, puis de la démarche de l'ajustement structurel, a conduit à mettre en avant la question de la réforme des systèmes politiques et des administrations publiques, sur base du constat de la « faillite » ou de l'« effondrement » de nombre d'États, en particulier en Afrique subsaharienne. Les événements du 11 septembre 2001 ont renforcé cette évolution, la déliquescence des États étant perçue comme un facteur capital d'explication des phénomènes qui nourrissent le terrorisme et la criminalité à l'échelle mondiale.

L'action de la communauté internationale en RDC depuis 2001 a obtenu certains résultats majeurs : elle a mis fin à la guerre déclenchée en 1998 et, par là, réuniifié le pays ; elle a patronné et rendu possible l'institution d'un régime de transition incluant les anciens belligérants ; son accompagnement et son appui décisifs ont permis en 2006 l'organisation d'élections reconnues de façon générale fiables ; ces élections ont donné naissance à la Troisième République congolaise.

Les évolutions intervenues depuis montrent cependant, ou plutôt – car on pouvait le soupçonner d'emblée – confirment, que les acquis sont limités et fragiles, menacés d'être remis en cause. Limitons-nous au rappel, en quelques mots, de deux constats fondamentaux. Aux échéances prévues, en 2011, les deuxièmes élections de la nouvelle république ont eu lieu ; comme les premières, elles ont donné la victoire à Joseph Kabilà, mais elles ont cette fois été jugées non crédibles par les observateurs. La guerre régionale (interafricaine) et civile déclenchée en 1998 a bien pris fin en 2002, mais elle connaît depuis dans tout l'Est du pays des formes de métastase, et des groupes armés se reproduisent ou naissent comme des chancres dans le Congo oriental, et aussi dans d'autres régions du pays. Dans le premier volume de cette série de *Conjonctures congolaises*, j'ai dressé un tableau des évolutions de la conflictualité dans l'ensemble du Congo et de sa situation à la veille des élections de 2011 (de Villers 2012a), mais les affrontements armés ont dramatiquement rebondi au Kivu en avril 2012 avec une dimension régionale, transfrontalière et interétatique, lourde de menaces (voir pour ces évolutions récentes International Crisis Group 2012).

Un président et un Gouvernement à la légitimité électorale et politique contestée et aux faibles capacités de « gouvernance », une armée quasiment aussi inefficace, indisciplinée et corrompue qu'avant la « réforme du secteur de la sécurité » entreprise pendant la transition, sont aujourd'hui confrontés à des phénomènes de dissidence, de rébellion, d'incursions extérieures dont les développements sont imprévisibles, mais qui pourraient replonger le Congo et la région des Grands Lacs dans un état de crise militaire et politique profonde.

\*

Cet article porte sur les interventions internationales au cours de la dizaine d’années écoulées. Il n’en constitue pas une analyse systématique, mais développe des interrogations critiques à propos de trois grandes questions : celle du type d’autorité sur les acteurs congolais recherchée et exercée par leurs partenaires extérieurs ; celle de la démarche de reconstruction « par le haut » privilégiée par les acteurs internationaux ; celle de la stratégie adoptée sous l’empire de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en matière de développement économique.

## **1. Tutelle ou semi-tutelle ?**

Partons d’une citation de Thierry Vircoulon<sup>1</sup> à propos du mode d’intervention internationale dans les années 2003-2006, dernière période de la longue transition de la Deuxième à la Troisième République. Il écrit : « Sous l’expression d’ “accompagnement de la transition” se dissimule l’ambiguïté fondamentale de la relation entre la RDC et la communauté internationale : une mise sous tutelle de fait mais refusée et refoulée qui se traduit par une responsabilisation très partielle du Gouvernement de transition » (Vircoulon 2005 : 88).

Qu’en est-il de la réalité de cette « mise sous tutelle » ?

Rappelons d’abord que les Nations unies avaient institué en 1949 un Conseil de tutelle pour surveiller l’acheminement vers l’indépendance des pays colonisés, mais que les activités de cet organe ont été suspendues en 1994. Depuis lors, les Nations unies ont eu recours dans quelques situations de crise à une formule d’administration directe provisoire ou transitoire, ainsi au Timor oriental ou au Kosovo. Cela n’a pas été le cas en RDC. Il n’y a pas eu ici suspension de la souveraineté étatique, mais mise en place, ou plutôt tentative de mise en place d’un « régime de souveraineté contrôlée » (Vircoulon 2007).

### ***Aspects d’un régime de tutelle dans l’intervention internationale en RDC***

À certains égards, le régime qui a été institué en RDC s’apparente à une tutelle « de fait ». C’est particulièrement le cas, on le soulignera, dans le processus d’adoption de programmes d’action et de textes juridiques.

---

<sup>1</sup> Directeur du programme Afrique centrale d’International Crisis Group.

Après la phase des médiations et pressions diplomatiques qui ont fait sortir le pays d'un état de guerre et de division territoriale, c'est sa dépendance financière qui met la RDC sous l'emprise de la communauté internationale. L'aide publique au développement, bi- et multilatérale, qui se chiffrait à 172 millions de dollars en 2000, atteint 301 millions en 2001, 1 milliard 923 millions en 2002 et 5 milliards 989 millions en 2003 ; elle retombe ensuite mais se situe encore, chacune des trois années suivantes, aux alentours de 2 milliards 100 millions<sup>2</sup>. Dans cette période, environ la moitié du budget de l'État est financée par des apports extérieurs.

Pour bénéficier de ces financements ainsi que d'un programme conduisant à l'annulation de la plus grande partie de la dette publique<sup>3</sup>, conçu par les institutions financières internationales pour les « pays pauvres très endettés », la RDC devra adopter divers plans et trains de mesures d'ajustement et de relance économiques, selon les prescriptions et sous le contrôle du FMI et de la Banque mondiale (de Villers 2009a : 43-53 ; Marysse *et al.* 2012).

C'est la Banque mondiale qui est par ailleurs le maître d'œuvre de réformes juridico-institutionnelles visant à permettre le retour en force des investisseurs privés. Elle a œuvré à la mise en place d'un nouveau cadre de réglementation de l'activité économique. Outre un Code du travail, un Code des investissements, un Code minier et un Code forestier seront promulgués en 2002. Le Code minier est une pièce majeure du dispositif. Comme l'a souligné le représentant résident de la Banque, il « s'inscrit dans le cadre du programme multisectoriel défini et négocié entre les institutions de Bretton Woods et le Gouvernement de la RDC » (cité in Mazalto 2005 : 11). Le rôle joué dans sa rédaction par la Banque mondiale n'a rien d'occulte, mais ne peut être décrit précisément<sup>4</sup>. On lit dans un document gouvernemental de 2001 : « 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 » (Mazalto 2005 : 11). Dans un rapport de 2008, la Banque donne à entendre que ses recommandations ont bien été suivies puisqu'elle juge que « le Code minier de 2002, le Règlement minier et le régime fiscal sont cohérents avec les normes internationales, et fournissent une base pour l'exploitation durable et transparente des ressources du pays ». Mais c'est dans ce même document – on y reviendra – que l'on peut lire que

<sup>2</sup> Selon les statistiques de l'OCDE. Voir le site <http://stats.oecd.org>

<sup>3</sup> La RDC obtiendra en 2010, après des reports de l'échéance, l'annulation de 90 % du stock de la dette.

<sup>4</sup> On ne dispose pas de travaux d'enquête qui permettraient d'analyser concrètement la manière dont se sont nouées les relations entre acteurs nationaux et étrangers dans la rédaction et l'adoption du Code minier, comme dans celles d'autres lois ou programmes.

« l’application du Code minier, de la réglementation minière et du régime fiscal de ce secteur laisse totalement à désirer » (Banque mondiale 2008).

Dans la période la plus récente, le FMI et la Banque mondiale réussiront à obtenir une substantielle révision de la convention de grande ampleur conclue en 2007 entre la RDC et la Chine pour l’exploitation minière et la construction d’infrastructures. Ils voyaient dans l’économie de ce contrat la menace d’un réendettement du pays (Marysse *et al.* 2012).

L’emprise des partenaires extérieurs a pu également s’observer dans la rédaction de la Constitution de la III<sup>e</sup> République adoptée par référendum en décembre 2005. L’envoyé spécial de l’Union européenne dans la région des Grands Lacs, Aldo Ajello, a fait état de leur rôle dans la révision d’un projet jugé trop présidentialiste. Il mentionne à cet égard une réunion sur le bateau présidentiel *Kamanyola* entre Joseph Kabilé et des acteurs internationaux de poids : Javier Solana, Louis Michel, Carlo De Filippi et lui-même (Ajello 2010 : 37-38). La mission européenne d’observation des élections pourra relever avec satisfaction que le texte finalement promulgué institue un régime de « type semi-présidentiel équilibré » (Union européenne 2007).

Abordons encore la question du rôle joué par le Comité international d’Accompagnement de la Transition (CIAT), institution mise en place à la suite de l’Accord de paix « global et inclusif » conclu à Pretoria à la fin 2002. Placé sous la présidence du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, le CIAT est uniquement composé de représentants de la communauté internationale. En dépit de cette composition, il s’agit d’un organe du régime de transition, et il est prévu dans ses attributions qu’« il arbitrera et tranchera tout désaccord pouvant surgir entre les parties (à l’accord de paix) ». Il y a donc là un pouvoir de décision en dernière instance qui relève d’une logique de mise sous tutelle. Vircoulon voit d’ailleurs dans cet organe « un acteur à part entière de la transition », qui, « même s’il s’en défend », est « la “main qui guide” [...] puisqu’il définit quasiment le travail gouvernemental et pèse de tout son poids pour désamorcer les tensions au sein du Gouvernement de transition » (Vircoulon 2005 : 87). Ce jugement, difficile à solidement étayer, est peut-être quelque peu excessif. Mais le CIAT fut en tout cas un acteur « non négligeable » (Ajello 2010 : 153).

Il paraît avoir joué un grand rôle dans la confection et l’adoption des « lois essentielles » (loi sur la nationalité, nouvelle Constitution, loi électorale...). Des experts liégeois qui ont participé à ce travail législatif écrivent que le CIAT « s’est arrogé la compétence de la coordination de l’expertise extérieure » (Kabamba *et al.* 2008).

En ce qui concerne ses actions pour désamorcer des tensions risquant de faire dérailler le processus politique, Vircoulon cite l’exemple des pressions exercées sur l’un des vice-présidents du régime de transition, Azarias

Ruberwa, afin qu'il réintègre le Gouvernement. En août 2004, celui-ci avait en effet déclaré qu'il suspendait sa participation (Vircoulon 2007). Mais c'est peut-être la médiation du président sud-africain Thabo Mbeki qui fut à cet égard décisive (Radio France Internationale, 30 août 2004).

Le CIAT a réagi publiquement aux événements et incidents menaçant le régime de transition, par la diffusion de communiqués appelant solennellement les acteurs congolais au respect de la Constitution de la transition, et à l'adoption des mesures et des comportements jugés nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés, au premier rang desquels l'organisation des élections.

### ***Un régime de semi-tutelle***

Si certains aspects des interventions internationales correspondent à une démarche de mise sous tutelle, on ne peut, je l'ai dit, parler d'un véritable régime de tutelle puisque le principe de la souveraineté congolaise n'a pas été mis en cause. William Swing, alors son Représentant spécial au Congo, délimitait ainsi le rôle de l'Organisation des Nations unies : « La communauté internationale est prête à accompagner la transition, mais ce sont les Congolais eux-mêmes qui doivent conduire celle-ci » (Swing 2003). Il ne faisait ainsi que rappeler la doctrine générale des opérations de maintien de la paix : celles-ci sont définies comme un appui à des autorités nationales, censées avoir la volonté de pacifier leur pays et de construire un État de droit au service de l'intérêt général.

Cette doctrine n'est pas une simple rhétorique diplomatique masquant une forme de néo-impérialisme. La communauté internationale est intervenue en RDC de 2001 à 2006 (et a continué à intervenir depuis avec une capacité d'influence réduite) par des financements et une assistance technique, en faisant adopter des dispositifs juridiques et des programmes d'action gouvernementaux, mais la mise en œuvre des programmes et des lois a continué à relever, en principe et dans une large mesure en réalité, de la compétence et de la responsabilité des autorités nationales. La Banque mondiale, on l'a dit, a pu se féliciter du contenu d'un Code minier répondant à ses vues, mais a dû en même temps reconnaître qu'échappant à son emprise, sa mise en œuvre « laissait totalement à désirer ».

Je crois que l'on peut qualifier de régime de semi-tutelle le système instauré sous le leadership du Conseil de sécurité des Nations unies (de Villers 2009b), ou encore, à la suite de Vircoulon, de régime de « souveraineté contrôlée », mais en précisant alors que le contrôle recherché, le plus souvent, ne fut guère effectif.

Acteur crucial, mais qui, du fait de ses statuts, ne peut intervenir dans la sphère politique, la Banque mondiale s'est réclamée du principe du

« *government ownership* ». Encore une fois, il ne s’agit pas là d’un simple discours diplomatique ou idéologique que contrediraient les comportements réels. L’opération capitale de Désarmement, Démobilisation, Réintégration de différentes forces armées (programme DDR), dont la Banque fut le chef de file, paraît en être l’illustration. Dans une interview à *La Libre Belgique* (7 février 2007), Ajello juge que la ligne de conduite de la Banque consistant à laisser aux autorités congolaises le pouvoir de décision constitue un facteur majeur d’explication de résultats très décevants. Il oppose au programme DDR congolais l’exemple du Mozambique où il avait dirigé entre 1992 et 1994 la mission des Nations unies pour le maintien de la paix, et où la même opération aurait été un succès. Il explique ainsi ces résultats contrastés : au Mozambique, « l’ONU gérait directement l’opération et le Gouvernement mozambicain n’était notre partenaire que pour payer les salaires et les indemnités » ; en RDC, par contre, la Banque mondiale, en appliquant les principes du *government ownership*, « a mis les décisions à prendre dans les mains de gens qui n’avaient pas intérêt à faire avancer le processus parce qu’ils profitent pécuniairement du statu quo. C’est une erreur monstre. »

Revenons à la citation par laquelle j’ai introduit ces développements. Vircoulon parle d’une « mise sous tutelle de fait », mais qui était « refusée et refoulée ». Il évoque ainsi l’attitude d’autorités nationales qui cherchent à se dérober aux injonctions extérieures et à nier ou masquer leur état de dépendance. Je distinguerais pour ma part deux phases dans cette attitude de dérobade des acteurs congolais. La démarche politique de Joseph Kabila et de son entourage en est l’illustration exemplaire. Dans la période 2001-2006, le président Kabila a instrumentalisé la dépendance dans laquelle il s’était de lui-même placé, en mettant les interventions extérieures au service de son maintien et de sa consolidation à la tête de l’État ; avec la légitimité que lui ont conférée les élections, il s’est employé et s’emploie à s’émanciper du patronage de la communauté internationale, en particulier par le recours aux financements et investissements de la Chine et d’autres « pays émergents » (de Villers 2009c).

Sous le bouclier de la souveraineté nationale, la RDC résiste à une entreprise de conversion à des modèles d’organisation étatique et de gouvernance qui dérivent du processus d’« occidentalisation » du monde et auxquels se réfère le système des Nations unies.

### **Des remises en cause du principe de la souveraineté**

Constatant que, dans ce cas comme dans plusieurs autres, les opérations de *state building* aboutissent à des échecs ou débouchent sur des impasses, différents analystes entreprennent de poser en de nouveaux termes la question

du respect des souverainetés nationales. Dans les cas de violation massive des droits de l'homme, le droit et la jurisprudence internationaux légitiment déjà aujourd'hui des interventions qui remettent en cause ce principe. Sans aller jusqu'à son abandon, il s'agirait de faire évoluer dans le même sens les opérations de maintien et consolidation de la paix définies et engagées par les Nations unies.

Dans des articles, James Fearon et David Laitin d'une part (2004), Stephen Ellis d'autre part (2005), ont appelé à la mise en œuvre de formes de « *new international trusteeship* » dans des situations de grave déliquescence étatique.

Ellis plaide pour des « entreprises conjointes multilatérales » associant différents pays et institutions, qui, avec la caution des Nations unies, assumerait la responsabilité d'aspects cruciaux des opérations de pacification et reconstruction.

Fearon et Laitin proposent, quant à eux, de confier la coordination de telles opérations à une puissance étatique ou régionale qui serait fortement impliquée dans le pays en crise, soit en raison de liens historiques, soit à cause des menaces que la situation de crise fait peser sur sa sécurité. Affrontant des situations de conflit armé où les démarches de médiation internationale sont inopérantes, la puissance assumant le leadership de l'intervention devrait pouvoir mener des actions « contre-insurrectionnelles » musclées. Du fait de leur obligation de neutralité et parce que leur organisation les empêche d'agir de manière suffisamment rapide et résolue, les Nations unies sont jugées incapables de remplir ce rôle, mais c'est à elles qu'il appartiendrait de légitimer l'intervention en même temps que de contrôler son déroulement. Comme Ellis, Fearon et Laitin soulignent qu'il faut concevoir dans la durée ces formes de tutelle ou quasi-tutelle internationale et non avec des termes de trois ou cinq ans comme dans les mandats des Nations unies. La formule préconisée n'implique pas une complète négation ou suspension de souveraineté : plutôt qu'un transfert de souveraineté à une puissance extérieure, il faut envisager, écrivent les deux auteurs, que l'État concerné « soit intégré dans et contrôlé par [*embedded in and monitored by*] des organisations internationales ».

Je ne discuterai pas sur un plan général cette idée d'un *new trusteeship*, mais relèverai seulement, comme le souligne d'ailleurs Ellis, que l'on voit mal comment elle pourrait s'appliquer à la RDC, non seulement en raison de la dimension, de la diversité, de la complexité de ce pays, mais aussi parce que « trop d'acteurs extérieurs intéressés » y sont impliqués.

Pierre Englebert (2009 : chapitre de conclusions) a envisagé diverses pistes pour lever ou desserrer la contrainte constituée par la norme de la

souveraineté nationale<sup>5</sup>. Parce qu’on peut leur objecter leur caractère irréaliste, il qualifie ses propositions de « *rational policy fantasies* ». Les deux premières reposent sur l’idée d’une abrogation au moins temporaire de la reconnaissance internationale d’États dont la souveraineté interne ne s’exerce que sur un mode prédateur et destructeur. Je ne m’arrêterai qu’à la troisième, moins radicale : « maintenir le statut souverain des États africains postcoloniaux, tout en reconnaissant à des groupes ou à des régions le pouvoir de développer leurs propres institutions, de telle sorte qu’ils puissent administrer leurs propres affaires en jouissant d’une autonomie plus ou moins complète par rapport au centre politique ». Il s’agirait donc de parvenir à une forme de partage de souveraineté entre les acteurs étatiques et des organisations non gouvernementales ou des organes constitués au niveau d’un territoire particulier, celui par exemple d’une province ou d’une collectivité locale. Cette proposition introduit ainsi à mon second thème de discussion : la question de la pertinence d’une démarche internationale privilégiant les partenaires politiques étatiques et axée sur la réforme des institutions centrales.

## 2. La démarche de reconstruction « par le haut » et sa contestation

On a rappelé au début de cet article le changement de problématique en matière de coopération internationale, qui s’est opéré à partir du tournant des années quatre-vingt du siècle dernier. L’accent a été mis sur la réforme de l’État et du régime politique plutôt que sur le développement économique. La question cruciale est désormais celle du « *state building* » dans des États « faillis » (*failed*) ou « effondrés » (*collapsed*). L’organisation d’élections est au cœur des nouveaux dispositifs d’intervention. Le libre choix des dirigeants est vu comme la condition nécessaire (et que l’on voudrait suffisante) de la (re)construction d’un État de droit pratiquant la « bonne gouvernance ».

C’est la démarche qui a été suivie en RDC. Il s’est agi, à travers un processus de transition, de rendre possibles des élections fiables et significatives, en rétablissant des conditions de sécurité dans le pays, en obtenant le consensus de leaders politico-militaires ennemis, en remettant l’État sur ses rails par la relance d’activités productives génératrices de ressources budgétaires et par la réhabilitation minimale de ses capacités en matière d’administration et de maintien de l’ordre.

<sup>5</sup> On trouvera un compte rendu de cet ouvrage dans le premier volume de *Conjonctures congolaises* (de Villers 2012b).

Séverine Autesserre procède à l'analyse critique de cette démarche en montrant ses liens avec une « *peacekeeping culture* » produite dans le champ institutionnel et organisationnel des opérations de maintien de la paix et du système des Nations unies (Autesserre 2010). Du fait de leur socialisation et de leur formation, les « *international peacebuilders* » partagent un ensemble de principes, règles et rituels d'action. Tenus au respect des souverainetés, ils conçoivent leur rôle comme celui de médiateurs dans les conflits entre leaders nationaux et ceux des différents pays impliqués dans la crise congolaise. Adhérant à la forme de philosophie politique que des auteurs qualifient de « *liberal peace* », ils visent à la création d'une démocratie libérale basée sur les procédures électorales et le marché concurrentiel. Voulant à tout prix réaliser leur principal objectif et dans un délai raisonnable, les acteurs internationaux considéreront qu'avec la signature de l'Accord de paix de la fin 2002 entre les principaux protagonistes, en dépit de la persistance ou du surgissement de multiples conflits armés, le Congo est entré dans une période « post-conflit » rendant possible l'organisation d'élections générales.

Des analystes soulèvent fréquemment la question de la négligence ou de l'insuffisante prise en compte dans les interventions internationales du rôle que jouent et pourraient jouer la « société civile » et les acteurs locaux. Mais c'est Séverine Autesserre qui a systématiquement développé une approche critique des stratégies de type *top-down*, en esquissant une politique alternative.

L'auteure conteste le label « pays post-conflit » attribué à la RDC depuis 2003. Le pays n'a pas été pacifié ; il reste en proie, surtout dans sa vaste partie orientale, à des conflits et des déchaînements de violence qui empêchent ou minent toute entreprise de reconstruction. Or la démarche *top-down* ne peut venir à bout de cette conflictualité, parce que celle-ci a des racines locales : c'est dans l'histoire des terroirs et des rapports entre les communautés qui les habitent que se trouve la source de conflits pour la terre, pour le pouvoir coutumier ou moderne, pour les ressources minérales ou forestières. Des conflits qui ne cessent de rebondir et de se propager.

Bien sûr, Autesserre ne soutient pas que les facteurs locaux d'explication seraient les seuls à prendre en compte, ni même qu'ils seraient de façon générale prépondérants. Il faut, souligne-t-elle, analyser les interactions entre la violence d'« en bas » (*bottom up*) et la manipulation (*top down*) des conflits intercommunautaires par les acteurs du pouvoir central et par des États de la région. Ce qu'elle veut faire entendre, c'est que « les agendas locaux non seulement sont distincts des motivations nationales et régionales, mais parfois aussi prennent le pas sur les clivages provoqués par des facteurs nationaux ou régionaux » (Autesserre 2010 : 144). Ce constat, valable pour les années de guerre (1998-2002), le serait encore plus pour la période

charnière de la dernière transition (2003-2006). C'est avec la fin de ce que l'on a appelé la « grande guerre africaine » que les tensions locales auraient pris une importance « particulièrement significative » (Autesserre 2010 : 129) : si l'on peut estimer qu'au Nord-Kivu les conflictualités d'« en haut » ont continué à exercer autant d'influence que celles « d'en bas », dans les autres régions fortement troublées, au Sud-Kivu, en Ituri, au Nord-Katanga, ce sont les tensions du second type, les « *grassroots agendas* », qui auraient contribué de la manière la plus décisive à engendrer la violence (Autesserre 2010 : 158).

Autesserre s'emploie au long de son ouvrage à démontrer l'insuffisante implication de la communauté internationale dans la prévention et la résolution des conflits locaux, et à en analyser les mauvaises justifications et les vraies raisons. Elle plaide pour une approche qui, certes, ne remettrait pas en question la nécessité des interventions visant les hautes sphères de la politique, mais qui associerait à celles-ci des actions d'envergure portant sur les foyers locaux de la violence (Autesserre 2010 : entre autres 8 ; 14).

Comme nombre de lecteurs sans doute, parmi ceux en particulier qui participent aux opérations de « maintien de la paix », Jason Stearns a reproché à Séverine Autesserre de surestimer le rôle et l'autonomie des scènes locales. Elle lui a répondu qu'il déformait sa pensée, puisqu'elle appelle dans son livre à suivre les deux fils de l'explication, qu'elle y souligne même l'importance, en certains cas prépondérante, de l'action des acteurs liés à la sphère étatique<sup>6</sup>.

Sans doute, mais il reste que dans son analyse générale des causes des conflits et de la manière de les maîtriser elle tend à conférer le même poids aux deux ordres de facteurs, alors que l'on peut soutenir avec Stearns qu'il est nécessaire de les hiérarchiser pour rendre compte d'évolutions capitales.

Stearns souligne ainsi à propos de la période 2003-2006 qu'elle s'est caractérisée par un surgissement de conflits armés de natures diverses, mais qu'un acteur n'y a pas moins joué un rôle crucial, le Congrès national pour la Défense du Peuple (CNDP) du général Nkunda. Or ce mouvement n'est pas le produit de conflits intercommunautaires pour le contrôle d'un territoire ou de ressources, mais il s'inscrit dans des métastases de la guerre de 1998. Pour le dire en une phrase, il a été créé et animé par des éléments de l'ancienne rébellion du RCD-Goma se considérant marginalisés et menacés dans le cadre du régime de la transition (de Villers 2009a ; 2012a).

Aujourd’hui, depuis avril 2012, ce sont cette fois des métastases du CNDP qui, avec des complicités et des soutiens rwandais, ont ré-enflammé la région. Dans la genèse de cette dernière crise (International Crisis Group 2012), le

<sup>6</sup> La discussion s'est déroulée sur le site créé par Jason Stearns : Congo Siassa. Voir les articles des 26 juin et 15 juillet 2012, sous le titre : « So how do we help the Eastern Congo ? ».

Gouvernement de Joseph Kabila a joué un rôle majeur. Cherchant à restaurer une crédibilité nationale et internationale fortement affectée par le scrutin contesté de 2011, il s'est livré à des démonstrations d'autorité et de force qui dans l'état de l'armée congolaise ne pouvaient que se retourner contre lui. Illustrant l'incapacité des autorités centrales à gérer des conflits qu'elles contribuent à provoquer, cet exemple tend à donner raison à un « faiseur de paix » (*peacebuilder*) interviewé par Autesserre : justifiant la démarche suivie par les Nations unies, il objectait en effet à son interlocutrice que « tous les efforts que l'on [peut] déployer à la base seront toujours compromis par les problèmes qui existent au sommet [de l'État] » (Autesserre 2010 : 93).

Des chercheurs qui ont conduit diverses enquêtes de terrain au Congo oriental rejoignent cette ligne d'analyse, quand ils observent que la communauté internationale doit s'attaquer avant tout à ce qui constitue « l'obstacle fondamental à la paix en RDC, un mode violent et privatisé de gouvernance des biens publics et des ressources » (Vlassenroot & Raeymaekers 2009 : 484).

Autesserre clôture son ouvrage par des « recommandations politiques ». Elle réfléchit à un mode d'action internationale qui pacifierait les sociétés locales en y améliorant la cohabitation des communautés et les conditions de vie (Autesserre 2010 : 261-272). Comme d'autres critiques des opérations de maintien de la paix, elle prône un engagement sur une longue période, l'octroi d'un mandat « musclé » à la force de paix, des procédures de financement souples et rapides. Elle est plus novatrice quand elle plaide pour la mise en place d'organes spécialisés dans la gestion des problématiques locales. Ceux-ci donneraient une certaine priorité à l'engagement d'experts ayant un profil d'anthropologues, et devraient bénéficier d'un renforcement de la recherche universitaire consacrée à la compréhension des violences sociales. *Last but not least*, Autesserre appelle à s'appuyer sur des acteurs locaux et des ONG congolaises, et à leur donner le contrôle des actions « quand cela s'avère possible ».

Ces recommandations paraissent dans leur principe pertinentes, mais on peut se demander si et comment elles pourraient être mises en œuvre à une échelle et avec une efficacité telles qu'elles feraient vraiment la différence, qu'elles permettraient de désamorcer les conflictualités « d'en bas ».

La recommandation que je relevais en dernier est essentielle. Sans l'implication et la responsabilisation d'acteurs congolais, on ne peut espérer un changement substantiel des dynamiques sociales et politiques. Or les espoirs que l'on avait mis au Congo et ailleurs dans les vertus de la « société civile » sont aujourd'hui quelque peu retombés. On s'est rendu compte que les ONG, les Églises, les syndicats... n'échappent pas en règle générale à la logique patrimoniale et clientéliste qui régit le système sociopolitique.

Deux chercheurs, ayant une grande connaissance de la vie associative au Kivu, écrivent : « Les organisations qui répondent à de réels besoins, qui sont inventives, non corrompues, et qui restent indépendantes de quelque mouvance politique sont extrêmement rares » (Vlassenroot & Romkema 2007 : 15). On pourra estimer ce constat excessivement sévère, mais il faut le situer dans le cadre d'une analyse qui permet de comprendre (sans jugement moral) les dérives du mouvement associatif, et qui veut montrer que subsistent la possibilité et la nécessité d'appuyer et renforcer certaines initiatives locales.

Le fait que les élections provinciales et locales, qui dans le calendrier initial de la transition, devaient se dérouler en premier, n'aient pas eu lieu en 2006 et aient encore été reportées lors du scrutin de 2011, contribue à rendre difficile la recherche de partenaires locaux responsables sur lesquels s'appuyer. En l'absence d'autorités choisies et légitimées par des élections, la nécessité, soulignée par Vlassenroot et Romkema, « de prendre en compte les diverses structures de gouvernance informelles qui se sont développées au niveau local » (*idem* : 8) s'impose avec encore plus de force.

La tâche que Séverine Autesserre voudrait confier à la communauté internationale apparaît donc d'une extrême complexité et difficulté. Des foyers de tension et de violence multiples alimentent les conflits armés, et cette conflictualité ne cesse de rebondir selon des configurations toujours transformées du fait de l'intervention d'acteurs étrangers aux arènes locales et de l'opportunisme des chefs de milice et seigneurs de guerre. On ne voit pas comment la lourde machinerie des opérations de maintien de la paix pourrait remplir la mission qu'Autesserre lui assigne. D'autant qu'il y a encore cette question insuffisamment soulignée dans son ouvrage : redoublant le phénomène des malentendus provoqués par des différences culturelles, le statut, la rémunération, les conditions de vie du personnel des organisations internationales l'éloignent des populations, en même temps qu'ils provoquent des réactions d'hostilité de la part de celles-ci.

Certes, en tenant compte de propositions de réforme comme celles qu'elle préconise, une politique « par le bas » de prévention et d'apaisement des conflits pourrait se révéler dans nombre de situations efficace, mais d'une efficacité relative, fragile, progressive. Or il s'agit de prendre de vitesse des dynamiques conflictuelles aux évolutions brusques et imprévisibles, qui produisent des effets boule de neige. Pour empêcher le phénomène d'emballlement et de contagion des conflits, la primauté conférée à la gouvernance étatique, à la réforme des forces armées et de police, à la question des relations entre les États de la région, paraît bien continuer à s'imposer.

### 3. L'économie politique de la Banque mondiale

On peut distinguer trois grandes phases dans les politiques de coopération avec l'Afrique. La Banque mondiale caractérise ainsi celle qui correspond aux premières décennies des indépendances : « [...] généralement avec le soutien plein et entier des bailleurs de fonds, [les dirigeants africains] élaborèrent des plans quinquennaux détaillés, investirent dans de vastes industries de base gérées par l'État, et adoptèrent d'innombrables réglementations [...] » (Banque mondiale 1989). Ce « développementalisme » volontariste et étatiste ayant produit les effets souvent désastreux que l'on sait, la Banque, dans les années quatre-vingt, prendra les rênes de la coopération internationale pour faire prévaloir une politique d'« ajustement structurel » visant au rétablissement des grands équilibres macro-économiques par des mesures de libéralisation des marchés et de privatisation. Il s'agissait alors de restreindre le rôle de l'État plutôt que de s'employer à le réformer. Mais, dans le rapport cité ci-dessus, dès la fin de la décennie donc, les services d'étude de la Banque font le constat que ce qui explique le plus fondamentalement la crise persistante des sociétés africaines et les effets jugés souvent décevants de l'ajustement, est « la dégradation de la qualité du gouvernement ». Ce dont l'Afrique a besoin, « ce n'est pas de moins d'État, mais d'un gouvernement plus efficace [...] ».

La troisième phase sera dès lors celle du changement de problématique évoqué au début de cet article. Les démocraties occidentales, dont la fin de la guerre froide a libéré le champ d'action, exercent des pressions et interviennent en vue de faire prévaloir des réformes institutionnelles et politiques. La Banque mondiale introduit en 1992 la thématique de la « bonne gouvernance ». Elle va redéfinir la place de l'État en même temps que réorienter la politique de l'ajustement. L'État sera désormais appelé à jouer un rôle « essentiel », « complémentaire à celui des marchés » : un cadre institutionnel propice à l'économie de marché doit être mis en place ; le gouvernement, par le contenu mais aussi la « prédictibilité de ses règles et politiques, et la cohérence (*consistency*) de leur mise en œuvre », doit être rendu « crédible », et attirer ainsi les investisseurs privés (Banque mondiale 1997). Quant à l'ajustement structurel, il est maintenant défini comme « l'indispensable première étape sur la voie qui mène à une croissance économique soutenable de nature à faire reculer la pauvreté » (Banque mondiale 1994).

Les objectifs mis en avant sont l'« équité » du développement et la réduction de la pauvreté. L'idée que la croissance y conduirait automatiquement (le modèle *trickle down*) est remise en cause. Un rapport récent de la Banque concernant la RDC reconnaît que « la croissance économique à elle seule

ne se traduira pas nécessairement par une amélioration des conditions de vie pour la majorité de la population » (Banque mondiale 2007).

Ce même rapport formule ainsi l’objectif général du groupe de la Banque mondiale pour la période 2008-2011 : « Poser les bases d’un effort de lutte contre la pauvreté à moyen terme en mettant un accent particulier sur la gouvernance et la croissance partagée. » C’est l’aveu implicite que la politique « pro-pauvre » qui aurait dû être engagée par le Gouvernement depuis plusieurs années, en contrepartie de la mise en œuvre des mesures d’allégement de la dette, ne s’est jusque-là que peu concrétisée (voir Marysse *et al.* 2012). Les « bases » de cette politique, est-il reconnu, restent à « poser ».

Au-delà du discours, on doit se demander si dans la pratique les orientations de la Banque ont réellement changé. Selon Joseph Stiglitz, qui fut son économiste en chef, les institutions financières internationales ont certes cessé de se réclamer du modèle *trickle down*, mais l’idée que la croissance aurait automatiquement des retombées bénéficiant progressivement à tout le corps social reste chez elles « bien vivante » ; elles continuent, écrit-il, « à se focaliser sur la croissance, tout en mentionnant des problèmes comme l’éducation des femmes et la santé » (Stiglitz 2002 : 116).

Avec l’*imprimatur* de la Banque, les auteurs de l’étude de 1989, *De la crise à une croissance durable*, avaient cependant cherché à repenser audacieusement la démarche du développement en concevant une croissance par le bas qui viendrait renforcer en même temps que corriger celle reposant sur le recours aux grands investisseurs privés. Il s’agissait de poursuivre dans la voie de désétatisation, de libéralisation engagée avec les politiques d’ajustement structurel, mais en soutenant l’initiative privée à tous les niveaux de la société. L’étude appelait à impliquer résolument les ONG et aussi l’économie « non structurée », en entendant par là l’économie des petites et micro activités. Tout en relevant les limites de cette économie informelle, elle faisait un éloge appuyé de ses vertus : elle soulignait sa contribution « substantielle à l’emploi et à la productivité », ses capacités d’adaptation à l’évolution de la demande populaire, l’efficacité sociale et économique que lui conférerait son ancrage dans « des valeurs et des traditions locales ». Elle voyait dans le secteur non structuré une potentielle « pépinière de chefs d’entreprise », et esquissait une politique qui permettrait « la transformation des entreprises non structurées en PME » (Banque mondiale 1989 : en particulier 5 ; 135 ; 165 ; 167).

Mais, alors que le rôle et le dynamisme d’une économie populaire sont particulièrement grands en RDC<sup>7</sup>, la Banque mondiale, depuis son réengagement dans ce pays, ne lui fait guère de place dans son programme,

<sup>7</sup> Voir les données et les analyses de Hugues Leclercq au chapitre 3 d’une étude non publiée mais disponible en ligne (Groupe d’expertise congolaise de Belgique 2001).

et ne poursuit aucunement par son action la voie de cette croissance par le bas qui avait pu être prônée.

Au Congo et ailleurs, l'axe réel de sa stratégie, comme de celle du FMI, est le rétablissement des conditions de fonctionnement du capitalisme libéral dans sa forme occidentale « canonique ». Les critères par lesquels elle définit la « bonne gouvernance » (responsabilisation des gouvernements et administrations, transparence des décisions et procédures, respect de la loi et de la propriété dans un État fondé sur le droit) (Banque mondiale 1992), qui évitent une référence directe à la notion de démocratie<sup>8</sup>, relèvent du modèle de l'État « rationnel-légal » que Max Weber associait au développement du capitalisme occidental. La prédictibilité que permet l'établissement d'un régime de droit est, aux yeux du sociologue comme dans le modèle de la bonne gouvernance, une condition essentielle de l'essor du capitalisme dans sa forme moderne « rationnelle ». « L'exploitation économique capitaliste, écrivait Weber, doit, pour connaître une gestion rationnelle, pouvoir compter sur le fait qu'elle est l'objet d'une justice et d'une administration supputables » (Weber 1981 : 297).

La Banque mondiale qui, dans le domaine de la gouvernance, entend exercer un leadership n'a pas réussi à acclimater son modèle en RDC. Cela n'a pas empêché cependant que l'un des objectifs majeurs qu'elle avait fixés ait été réalisé : le rétablissement dans le secteur minier des niveaux de production « d'avant-guerre » (Banque mondiale 2007). On se reportera pour cette question à un autre article de ce volume, celui de Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga. Il montre que dans deux secteurs fondamentaux de l'économie minière, les secteurs du cuivre et du cobalt, des niveaux de production dépassant les niveaux records des années soixante-dix et quatre-vingt du siècle dernier ont été atteints en 2011.

Mais la Banque mondiale, en même temps qu'elle visait au redressement de la production, entendait « améliorer la gestion des flux de recettes » engendrés par l'exploitation minière. Or, à cet égard, pour reprendre encore une fois le jugement qu'elle formulait à propos d'une question du même ordre, les choses laissent « totalement à désirer ». Marysse et Tshimanga estiment que, si l'État percevait les taxes conformément au taux légal d'imposition, les recettes qu'il tire de l'exploitation minière devraient au minimum doubler. En outre, tout indique que la Gécamines est très loin de prélever sa part dans les profits réalisés par les entreprises étrangères avec lesquelles elle a conclu un accord de partenariat lui conférant une participation minoritaire. Il y a donc, à ce double titre, un « énorme manque à gagner pour le Trésor public,

<sup>8</sup> Gunnar Hyden, un auteur qui a influencé l'approche de la Banque mondiale, établit la différence entre l'impératif de la bonne gouvernance et celui de la démocratisation (Hyden 1992).

au profit très certainement des responsables des services de perception et des opérateurs politiques ».

## Considérations finales

La dernière question que j’évoquais est donc celle du détournement d’une grande partie de la rente minière. Elle ne renvoie pas à de simples dysfonctionnements liés à la corruption d’acteurs particuliers, mais à la nature du système politique. Dans leur volonté d’instaurer une bonne gouvernance et la démocratie, les acteurs internationaux se heurtent fondamentalement aux caractéristiques d’un système dont les structures formelles, officielles, les seules avec lesquelles ils sont habilités à traiter, restent peu opérantes. Les décisions et les pratiques réelles continuent dans une large mesure à s’effectuer dans la sphère de l’informel régie par une logique patrimoniale et les réseaux du clientélisme.

L’introduction des élections pluralistes a substitué au régime à parti unique dominé par un autocrate, qui fut celui de Mobutu et que Laurent Désiré Kabila a tenté à sa manière de restaurer, un régime de « clientélisme compétitif » (Khan 2012). Celui-ci a la vertu d’ouvrir un jeu politique que le despotisme étouffait, mais il institue, et c’est particulièrement vrai dans le contexte congolais, un pouvoir fragile, menacé dans toutes ses positions, qui n’a pour horizon que le court terme et réagit de manière opportuniste aux situations et défis qu’il a à affronter. Le modèle de la bonne gouvernance lui reste donc étranger.

Rappelons la célèbre formule de Michel Crozier : « On ne change pas la société par décret » ; elle est évidemment encore plus pertinente quand ces décrets sont ceux de puissances étrangères. Si elles ne viennent pas à l’appui de dynamiques internes de changement, les interventions internationales sont impuissantes à transformer un ordre social et politique qui est le produit d’évolutions historiques au long cours. Or on ne voit pas aujourd’hui quels mouvements sociaux, quelles forces politiques pourraient faire advenir en RDC un système institutionnel qui rompe radicalement avec la logique patrimoniale-clientéliste.

Cependant, si une rupture révolutionnaire n’est pas envisageable dans un futur prévisible, des évolutions « positives » s’observent, comme celles qui rendent peu probable le rétablissement du despotisme ou celles qui permettent, en dépit des détournements, un fort accroissement des recettes budgétaires (Marysse *et al.* 2012). Les partenaires extérieurs peuvent continuer à contribuer à de telles évolutions.

On ne peut miser sur une réorientation radicale des interventions de la communauté internationale qui irait dans le sens d’une mise sous tutelle

effective du pays ou d'une démarche de « reconstruction par le bas ». Mais on peut envisager des réformes accroissant l'efficacité de ces interventions, par cette meilleure coordination des actions dont divers observateurs soulignent la nécessité, et par l'adoption d'une approche peut-être moins ambitieuse et plus réaliste. Je ne m'avancerai pas beaucoup dans la voie des « recommandations », étant de ceux qui maintiennent la distinction entre l'optique du chercheur et celle de l'homme d'action, mais je crois qu'il faut réfléchir à une démarche qui se fixerait, plutôt que des objectifs macro-politiques inaccessibles, des tâches mieux circonscrites pour lesquelles les acteurs internationaux disposent de réelles capacités d'action et d'influence. C'est sans doute particulièrement vrai en matière économique, en ce qui concerne la restauration des capacités de production et des infrastructures, mais aussi la réglementation et le contrôle des investissements étrangers et des flux financiers qu'ils génèrent. C'est également vrai dans le domaine de la sécurité où un renforcement du mandat de la force des Nations unies devrait pouvoir être obtenu.

Et, si l'on ne peut espérer que les grandes et lourdes bureaucraties internationales soient mises en mesure de prévenir, arbitrer, résoudre les conflits sans cesse réanimés ou renouvelés qui déchirent la société de bas en haut comme de haut en bas, des réformes comme celles que proposent Séverine Autesserre et divers auteurs peuvent inspirer de nouveaux modes d'action contribuant aux dynamiques d'apaisement et de reconstruction des liens sociaux, qui habitent aussi la société congolaise.

## Bibliographie

- Ajello, A. 2010. *Brasiers d'Afrique. Mémoires d'un émissaire pour la paix*. Paris : L'Harmattan.
- Autesserre, S. 2010. *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press.
- Banque mondiale. 1989. « L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme ». Washington.
- Banque mondiale. 1992. « Governance and Development ». Washington.
- Banque mondiale. 1994. « L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir ». Washington.
- Banque mondiale. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York : Oxford University Press.
- Banque mondiale – Association internationale de développement. 2007 (16 novembre). « Stratégie d'aide-pays pour la République démocratique du Congo pour la période des exercices 08-11 ». Rapport n° 41474-ZR, vol. I.

- Banque mondiale. 2008. « République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». Rapport n° 43402-ZR.
- de Villers, G. 2009a. *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L’ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 75).
- de Villers, G. 2009b. « Pouvoirs et impuissance d’un régime de semi-tutelle internationale ». In Th. Trefon (dir.), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 76), pp. 231-242.
- de Villers, G. 2009c. « Les trois présidences de Joseph Kabila. Vertus et limites d’une stratégie de l’extraversion ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (dir.), *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L’Harmattan, pp. 89-103.
- de Villers, G., avec la collaboration de Simons, E. 2012a. « Les conflits armés de l’après-guerre ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 215-237.
- de Villers, G. 2012b. « La question de l’État souverain au Congo-Kinshasa à travers des ouvrages de Jeffrey Herbst et Pierre Englebert ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 253-264.
- Ellis, S. 2005. « How to rebuild Africa ». *Foreign Affairs* 84 (5) : 135-148.
- Englebert, P. & Tuill, D. M. 2008. « Postconflict reconstruction in Africa. Flawed ideas about failed States ». *International Security* 32 (4) : 106-139.
- Englebert, P. 2009. *Africa. Unity, Sovereignty, and Sorrow*. Boulder (Colorado)-Londres : Lynne Rienner Publishers.
- Fearon, J. D. & Laitin, D. D. 2004. « Neotrusteeship and the problem of weak States ». *International Security* 28 (4) : 5-43.
- Groupe d’expertise congolaise de Belgique. 2001 (novembre). « Le nouvel ordre politique et les enjeux économiques du conflit en République démocratique du Congo ». [www.grandslacs.net/doc/2295.pdf](http://www.grandslacs.net/doc/2295.pdf)
- Hyden, G. 1992. « Governance and the study of politics ». In G. Hyden & M. Bratton (éd.), *Governance and Politics in Africa*. Boulder (Colorado)-Londres : Lynne Rienner Publishers, pp. 1-26.
- International Crisis Group. 2012 (4 octobre). « L’Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué ». *Briefing Afrique* 91.
- Fearon, J. D. & Laitin, D. D. 2004. « Neotrusteeship and the problem of weak States ». *International Security* 28 (4) : 5-43.
- Kabamba, B., Matagne, G. & Verjans, P. 2008 (3-5 septembre). « (Re)construction de l’État et démocratisation en RDC : recours à l’expertise et logiques d’appropriation ». Communication au symposium *L’action publique en Afrique*. Bordeaux : CEAN.

- Khan, M. H. 2012. « The political economy of inclusive growth ». In L. de Mello & M. A. Dutz (éd.), *Promoting Inclusive Growth. Challenges and Politics*. OECD & The World Bank Publishing, pp. 15-53.
- Marysse, S., Cassimon, D., De Herdt, T., Tshiunza Mbiye, O. & Verbeke, K. 2012. « L'allégement de la dette en République démocratique du Congo. Évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren -Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains » n° 80), pp. 97-124.
- Mazalto, M. 2005. « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo ». In S. Marysse & F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*. Paris : L'Harmattan, pp. 7-31.
- Stearns, J. 2012 (26 juin). « So how do we help the Eastern Congo ? » (en ligne). *Congo Siassa*. <http://congosiasiablogspot.be/2012/06/so-how-do-we-help-eastern-congo.html>
- Stiglitz, J. 2002. *La Grande Désillusion*. Paris : Fayard.
- Swing, W. L. 2003. « The Role of MONUC and the International Community in support of the DRC transition ». In M. Malan & J. G. Porto (éd.), *Challenges of Peace Implementation. The UN Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Pretoria : Institute for Security Studies. Accessible en ligne (<http://www.iss.co.za/pubs/Books/CoPBookMay04/Preface.pdf>).
- Union européenne – Mission d'observation électorale en République démocratique du Congo. 2007 (23 février). « Élections présidentielles, législatives et provinciales ». Kinshasa.
- Vircoulon, Th. 2005. « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo ». *Politique africaine* 98 : 79-95.
- Vircoulon, Th. 2007. « L'État internationalisé ? Nouvelle figure de la mondialisation en Afrique ». *Études* 4061 : 9-20.
- Vlassenroot, K. & Romkema, H. 2007. « Local Governance and Leadership in Eastern RDC ». Rapport pour Oxfam-Novib.
- Vlassenroot, K. & Raeymaekers, T. 2009. « Briefing Kivu's Intractable Security Conundrum ». *African Affairs* 108 (432) : 475-484.
- Weber, M. 1981. *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*. Paris : Gallimard.

# **LES CAHIERS AFRICAINS AFRIKA STUDIES**

**2013**

RUBBERS, Benjamin, *Le Paternalisme en question. Les anciens ouvriers de la Gécamines face à la libéralisation du secteur minier katangais (RD Congo)*, n° 81, 2013, 320 p.

**2012**

MARYSSE, Stefaan & **OMASOMBO TSHONDA**, Jean, (éd.) *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011, 2012*, 272 p., 28,50 €.

DE SAINT MOULIN, Léon, *Kinshasa. Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

**2011**

NORET, Joël, et PETIT, Pierre, *Mort et dynamiques sociales au Katanga (République démocratique du Congo)*, n° 78, 2011, 160 p., 16,50 €.

**2010**

DE SAINT MOULIN, Léon, *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*, n° 77, 2010, 306 p., 29 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Réforme au Congo (RD). Attentes et Désillusions*, n° 76, 2010, 280 p., 30 €.

**2009**

DE VILLERS, Gauthier, *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, n° 75, 480 p., 42 €.

**2007**

TREFON, Theodore, *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi*, n° 74, 168 p., 15 €.

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Villes d'Afrique. Exploration en histoire urbaine*, n° 73, 254 p., 22,50 €.

**2006**

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de J. OMASOMBO, E. SIMONS et F. VERHAEGEN, *Mulele et la révolution populaire au Kwilu (République démocratique du Congo)*, n° 72, 378 p., 31 €.

**2005**

DE LAME, Danielle et DIBWE DIA MWEMBU, Donatien, *Tout passe. Instantanés populaires et traces du passé à Lubumbashi*, n° 71, 2005, 336 p., 29 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba, acteur politique. De la prison aux portes du pouvoir (juillet 1956-février 1960)*, n° 68-70, 2005, 408 p., 37 €.

## 2004

MABILA MANTUBA-NGOMA, Pamphile (sous la direction de), *La Nouvelle Histoire du Congo. Mélanges eurafricains offerts à Frans Bontinck, c.i.c.m.*, n° 65-66-67, série 2003, 480 p., 39 €.

BOUVIER, Paule, en collaboration avec Francesca BOMBOKO, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, n° 63-64, série 2003, 328 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 256 p., 23 €.

## 2003

N'SANDA BULELI, Léonard, *La Bataille de Kindu ou le récit d'une défaite*, n° 60, série 2002, 181 p., 18 €.

KENNES, Erik, en collaboration avec MUNKANA N'GE, *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, n° 57-58-59, série 2002, 431 p., 35 €.

RUBBERS, Benjamin, *Devenir médecin en République démocratique du Congo. La trajectoire socioprofessionnelle des diplômés en médecine de l'université de Lubumbashi*, n° 56, série 2002, 132 p., 14 €.

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de Charles TSHIMANGA, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, n° 53-54-55, série 2001-2002, 460 p., 35 €.

## 2002

DE VILLERS, Gauthier, JEWSIEWICKI, Bogumil et MONNIER, Laurent (sous la direction de), *Manières de vivre. L'Économie de la débrouille au Congo/Kinshasa*, n° 49-50, série 2001, 205 p., 17, 50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, n° 51-52, série 2001, 220 p., 18 €.

## 2000

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Itinéraires croisés de la modernité. Congo belge (1920-1950)*, n° 43-44, 2000, 295 p., 20 €.

MONNIER, Laurent, JEWSIEWICKI, Bogumil et DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Chasse au diamant au Congo/Zaire*, n° 45-46, 2000, 240 p., 19 €.

DE VILLERS, Gauthier, OMASOMBO, Jean et KENNES, Erik, *République démocratique du Congo, Guerre et politique. Les Trente Derniers Mois de L. D. Kabilà (août 1998-janvier 2001)*, n° 47-48, 342 p., 24 €.

## **1998**

GROOTAERS, Jan-Lodewijk (sous la direction de), *Mort et maladie au Zaïre*, n° 31-32, 1998, 172 p., 16,50 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba. Jeunesse et apprentissage politique (1925-1956)*, n° 33-34, 1998, 265 p., 20 €.

DE VILLERS, Gauthier, WILLAME, Jean-Claude et OMASOMBO, Jean, *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres (1996-1998)*, n° 35-36, 1998, 371 p., 22,50 €.

## **1997**

WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, n° 25, 1997, 156 p., 15 €.

WILUNGULA B. Cosma, *Fizi 1967-1986. Le Maquis Kabila*, n° 26, 1997, 136 p. (en co-édition avec le Centre d'Histoire de l'Afrique [Louvain-la-Neuve], en tant que n° 15 de la revue *Enquêtes et documents d'histoire africaine*), 15 €.

DE VILLERS, Gauthier et OMASOMBO TSHONDA, Jean, *Zaïre. La Transition manquée : 1990-1997*, n° 27-28-29, 1997, 302 p., 20 €.

MWANZA WA MWANZA, Hugo, *Le Transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, n° 30, 1997, 149 p., 14 €.

## **1996**

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*. Actes des journées d'étude des 16 et 17 décembre 1994, n° 19-20, 1996, 286 p., 24 €.

DE HERDT, Tom et MARYSSE, Stefaan, *L'Économie informelle au Zaïre*, n° 21-22, 1996, 194 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul, LAURENT, Pierre-J. et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*. Actes du séminaire tenu à Louvain-la-Neuve du 2 au 12 mai 1995, n° 23-24, 1996, 250 p., 20 €.

## **1995**

SIMONS, Edwine, BOGHOSSIAN, Reupen et VERHAEGEN, Benoît, *Stanleyville 1959. Le Procès de Patrice Lumumba et les émeutes d'octobre*, n° 17-18, 1995, 212 p., 17,50 €.

REYNTJENS, Filip, *Rwanda. Trois jours qui ont fait basculer l'histoire*, n° 16, 1995, 150 p., 15 €.

YOKA LYE, *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, n° 15, 1995, 160 p., 15 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, n° 14, 1995, 175 p., 17,50 €.

MAYOYO BITUMBA TIPO TIPO, *Migration Sud/Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique*, n° 13, 1995, 167 p. (Zaïre, années 90, vol. IV), 15 €.

## **1994**

MARYSSE, Stefaan, DE HERDT, Tom et NDAYAMBAJE, E., *Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel*, n° 12, 1994, 87 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Belgique/Zaïre. Une histoire en quête d'avenir*. Actes des rencontres de Bruxelles organisées par l'Institut africain, le NCOS, le CNCD, Broederlijk Delen, l'Association belge des africanistes / Belgische Vereniging van Afrikanisten, n° 9-10-11, 1994, 347 p., 17,50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Gouvernance et Pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines. Madagascar, Somalie, Zaïre*, n° 7-8, 1994, 206 p., 18,50 €.

### 1993

NDAYWEL È NZIEM, Isidore, *La Société zairoise dans le miroir de son discours religieux (1990-1993)*, n° 6, 1993, 102 p. (Zaïre, années 90, vol. III), 12 €.

WYMEERSCH, Patrick (sous la direction de), *Liber amicorum Marcel d'Hertefelt. Essais anthropologiques*, n° 4-5, 1993, 380 p., 12 €.

MUTAMBA MAKOMBO, J.-M., *Patrice Lumumba correspondant de presse (1948-1956)*, n° 3, 1993, 84 p. (épuisé).

SIMONS, EDWINE, *Inventaire des études africaines en Belgique - Inventaris van de Afrika Studies in België*, n° 1-2, 1993, 341 p., 12 €.

### 1992

DE VILLERS, Gauthier, *Le Pauvre, le hors-la-loi, le métis. La Question de l'économie informelle en Afrique*, n° 6, 1992, 80 p., (photocopie), 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Les Manipulations du développement. Ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi*, n° 5, 1992, 166 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Économie populaire et phénomènes informels au Zaïre et en Afrique*, n° 3-4, 1992, 277 p., 30 €.

DE VILLERS, Gauthier, *Zaïre 1990-1991 : faits et dits de la société d'après le regard de la presse*, n° 1-2, 1992, 235 p. (Zaïre, années 90, vol. II), 12 €.

### 1991

WILLAME, Jean-Claude, *De la démocratie « octroyée » à la démocratie enrayée (24 avril 1990 - 22 septembre 1991)*, n° 5-6, 1991, 318 p. (Zaïre, années 90, vol I), (photocopie), 32 €.

OLELA ENGOMBE ASUI, *L'Administration coloniale et la question de la succession de Ngongo Leteta au Sankuru (1893-1956)*, n° 4, 1991, 119 p., 12 €.

ABBINK, J., *Mytho-légendes et Histoire : l'éénigme de l'ethnogenèse des Beta Esra'el*, n° 3, 1991, 92 p., 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Décennie 80 : l'aide en question. Esquisse comparative des politiques de développement dans quatre pays européens*, n° 2, 1991, 123 p., 12 €.

BERWOUTS, Koen, *Le Sein de la mère. Introduction à la littérature classique et moderne en swahili*, n° 1, 1991, 140 p., 12 €.

### 1990

FIERLAFYN, Luc, *Le Discours nationaliste au Congo belge durant la période 1955-1960*, n° 6, 1990, 208 p., 12 €.

LOSSO GAZI, *L'Enseignement du français au Zaïre revisité (1948-1980)*, n° 5, 1990, 158 p., 12 €.

LUBANA NGIYENE AMENA, *L'organisation de la société paysanne et la situation du mouvement coopératif dans le Bas-Zaïre. L'interface entre les associations rurales à fonctions multiples et les associations urbaines de consommation comme moyen de lutte contre la misère*, n° 3-4, 1990, 200 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier et WILLAME, Jean-Claude, *Belgique-Zaïre : le grand affrontement*, n° 1-2, 1990, 171 p. (photocopie), 16 €.

## 1989

KABUYA LUMUNA SANDO, *Zaïre 1960-1964. La Tourmente katangaise*, n° 6, 1989, 117 p., 12 €.

REYNTJENS, Filip, *Burundi 1972-1988. Continuité et Changement*, n° 5, 1989, 98 p., (épuisé).

FETTWEIS, Nadine, *Lecture sémiotique de l'Anté-peuple de Sony Labou Tansi*, n° 4, 1989, 101 p., 12 €.

GASIBIREGE RUGEMA, Simon, *Approche du processus d'inadaptation-adaptation de l'enseignement primaire à travers les réformes scolaires au Zaïre (1880/1980)*, n° 2-3, 1989, 244 p., 12 €.

TREFON, Theodore, *French Policy toward Zaire during the Giscard d'Estaing Presidency*, n° 1, 1989, 135 p., 12 €.

## 1988

WILLAME, Jean-Claude, *Éléments pour une lecture du contentieux belgo-zairois*, n° 6, 12/1988, 173 p. (photocopie), 20,50 €.

SCOTT, G. J., *La Pomme de terre en Afrique centrale. Une étude sur le Burundi, le Rwanda et le Zaïre*, n° 4-5, 9/1988, 235 p., (épuisé).

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Entreprises minières et développement de l'économie capitaliste au Zaïre. La politique des zones de protection minière et son impact sur l'occupation commerciale au Kasaï (1915-1959)*, n° 3, 6/1988, 109 p., 12 €.

BRION, E., *Aux origines du diocèse de Kole Zaïre - 1880-1935*, n° 1-2, 3/1988, 259 p., (épuisé).

## 1987

WILLAME, Jean-Claude, *Chronique d'une opposition politique : l'UDPS (1978-1987)*, n° 7-8, 12/1987, 118 p., (photocopie), 16 €.

MARYSSE, Stefaan, *La Question agraire dans l'économie politique du Zimbabwe*, n° 6, 9/1987, 66 p., 12 €.

BOGERS, Koen et WYMEERSCH, Patrick, *De Kongo in de Vlaamse fiktie- en reisverhalen*, n° 4-5, 1987, 165 p., 12 €.

MONNIER, Laurent (sous la dir. de), *Figures du pouvoir dans le roman africain et latino-américain*. Actes du colloque de Lausanne (10-13 mars 1986), n° 1-2-3, 1987, 385 p. (épuisé).

## 1986

WEISS, Herbert et VERHAEGEN, Benoît (sous la dir. de), *Les Rébellions dans l'Est du Zaïre (1964-1967)*, n° 7-8, 1986, 187 p., (épuisé).

DE LANNOY, Didier, MABIALA SEDA DIANGWALA et BONGELI YEIKELO YA ATO (sous la dir. de), *Tango ya ba noko. « Le Temps des oncles »*. Recueil de témoignages zairois, n° 5-6, 10/1986, 239 p., (épuisé).

VAN BINSBERGEN, Wim, REYNTJENS, Filip et HESSELING, G. (ed.), *State and Local Community in Africa. État et communauté locale en Afrique*, n° 2-3-4, 1986, 400 p. (épuisé).

MATACZYNSKI, D. A., *A Reexamination of the Jamaa: « Thick Description »*, n° 1, 3/1986, 102 p., 12 €.

## 1985

SIMONS, Edwine et THIJS, Mark, *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in Belgie*, n° 7-8, 1985, 303 p., (épuisé).

VERHEUST, Thérèse, *Portraits de femmes : les intellectuelles zaïroises*, n° 6, 10/1985, 150 p., (photocopie), 13 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 €.

RAULIER, Anne, *Stratégies de développement économique en Tunisie*, n° 3-4, 1985, 172 p., 12 €.

KANKONDE MUKADI, *Approches d'analyse économique des projets agricoles de développement rural dans les pays en voie de développement : le cas du Zaïre*, n° 1-2, 1985, 236 p. (épuisé).

## 1984

LOSSO GAZI, *Culture, littérature et enseignement au Zaïre : essai de bilan*, n° 8, 1984, 116 p., 12 €.

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Le Kasaï à la périphérie du Haut-Katanga industriel*, n° 6-7, 1984, 213 p., 12 €.

ILUNKAMBA ILUNGA, *Propriété publique et conventions de gestion dans l'industrie du cuivre au Zaïre*, n° 4-5, 1984, 148 p., (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *Actualisation des contraintes sur l'industrie minière au Zaïre (Postface)*, n° 4-5, 1984, pp. 149-173, (épuisé).

LAPIKA DIMOMFU, *L'Art de guérir chez les Kongo du Zaïre, discours magique ou science médicale ?*, n° 3, 1984, 71 p. (épuisé).

KANYINDA LUSANGA, *La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits*, n° 2, 1984, 100 p., (épuisé).

MUBAKE MUMEME et SIMBI MUSEMA WA NGOY, *La politique industrielle au Zaïre et la zone franche d'Inga : vers une nouvelle stratégie d'industrialisation ?*, n° 1, 1984, 117 p. (épuisé).

## 1983

BILBY, K. M. et FU-KIAU KIA BUNSEKI, *Kumina: a Kongo-based Tradition in the New World*, n° 8, 1983, 114 p., 12 €.

KAZADI-TSHAMALA, *La formation du capital dans l'agriculture du Zaïre post-colonial : situation et perspectives*, n° 6-7, 1983, 140 p., 12 €.

JEWSIEWICKI, Bogumil, *Modernisation ou destruction du village africain : l'économie politique de la « modernisation agricole » au Congo belge*, n° 5, 1983, 86 p. (épuisé).

Zaïre : réflexions et débats sur des stratégies possibles de développement, n° 4, 1983, 82 p., (épuisé).

LUKUSA DIA BONDO, *Les Conventions de développement : clé de la relance économique du Zaïre*, n° 3, 1983, 121 p. (épuisé).

VERHAEGEN, Benoît, *L'Association des évolués de Stanleyville et les débuts politiques de Patrice Lumumba (1944-1958)*, n° 2, 1983, 121 p. (épuisé).

*Instruments, politique et effets du commerce extérieur. Les Relations belgo-africaines. Middelen, beleid en gevolgen van de buitenlandse handel. De Belgisch-Afrikaanse relations*, n° 1, 1983, 117 p., 12 €.

## 1982

CEDAF-ASDOC – CENTRAL AFRICA PROJECT, *Les Relations États-Unis/Zaïre : documents d'histoire diplomatique (1960-1967)*, Bruxelles (Belgique), New York (États-Unis), n° 7-8, 1982, 159 p., 12 €.

MAISON AFRICAINNE, AFRIKA-HUIS, *Étudiants africains en Belgique*, n° 6, 1982, 73 p., 12 €.

REYNTJENS, Filip, *Bibliographie juridique du Rwanda*, n° 5, 1982, 51 p., 12 €.

VANDERLINDEN, Jacques, *La Constitution du Nigeria - du 21 septembre 1978 - acte de foi ou d'inconscience ?*, n° 3-4, 1982, 94 p., 12 €.

ASCH, Suzan, *Étude socio-démographique de l'implantation et la composition actuelles de la congrégation kimbanguiste (Zaïre)*, n° 1-2, 1982, 92 p., 12 €.

## 1981

VERHAEGEN, Benoît, *Le Centre extra-coutumier de Stanleyville (1940-1945)*, n° 8, 1981, 68 p., 12 €.

VELLUT, Jean-Luc, *Les Bassins miniers de l'ancien Congo belge. Essai d'histoire économique et sociale (1900-1960)*, n° 7, 1981, 70 p., 12 €.

*La Dépendance et le transfert de technologie*. 3e journée d'études du Cedaf, 20 janvier 1981, n°5-6, 1981, 131 p., 12 €.

VERHEUST, Thérèse (présenté par), *Enquête démographique par sondage 1955-1957 - Province orientale - District de l'Ituri - District du Bas-Uele*, n° 4, 1981, 70 p., 12 €.

WALLE SOMBO BOLENE, *L'Histoire politique des Topoke à Kisangani (Haut-Zaïre) des origines à 1964*, n° 3, 1981, 59 p., 12 €.

KATWALA GHIFEM, *Blockage Mechanisms, Disincentives, and Economic Crisis in Zaire: the Role of the West*, n° 2, 1981, 66 p., 12 €.

MUDIMBE VUMBI YOKA, *Visage de la philosophie et de la théologie contemporaines au Zaïre*, n° 1, 1981, 44 p., 12 €.

## 1980

BIFUKO BAHARANYI, *Post Independence Rural Development: The Kigoma District in Western Tanzania*, n° 8, 1980, 67 p., 12 €.

NYUNDA YA RUBANGO, *Les Principales Tendances du discours politique zaïrois (1960-1965)*, n° 7, 1980, 72 p., 12 €.

*Contribution à l'étude des mouvements d'opposition au Zaïre : le FLNC*, n° 6, 1980, 41 p., 12 €.

LEFEVRE, Patrick et PEEMANS, Françoise, *Les Sociétés coloniales belges : archives et données bibliographiques (1855-1960)*, n° 4-5, 1980, 95 p., 12 €.

GREENLAND, Jeremy, *Western Education in Burundi 1916-1973: The Consequence of Instrumentalism*, n° 2-3, 1980, 126 p., 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Le Secteur multinational au Zaïre*, n° 1, 1980, 66 p., (photocopie), 12 €.

## 1979

BISHIKWABO CHUBAKA, *Notes sur l'origine de l'institution du Bwami et fondements du pouvoir politique au Kivu oriental*, n° 8, 1979, 37 p. (épuisé).

D'HONDT, W., MAGABE, M. ET WEHRMULLER, G., *La Perception du rôle du père par les adolescents de la ville de Bukavu*, n° 6-7, 1979, 37 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *Le Mode de production lignager face à la traite arabe et à la colonisation. Le Cas des collectivités locales du Maniema*, n° 6-7, 1979, 56 p., 12 €.

NEWBURY, David, *Kamo and Lulambo: Dual Genesis Traditions on Ijwi Island (Zaire)*, n° 5, 1979, 47 p., 12 €.

KALALA NKUDI, *Le Lilwakoy des Mbole du Lomami : essai d'analyse de son symbolisme*, n° 4, 1979, 33 p., 12 €.

WILS, W., CARAEL, M. ET T TONDEUR, G., *Le Kivu montagneux, surpopulation, sous-nutrition, érosion du sol*, n° 2-3, 1979, 73 p., 12 €.

MULIER, Freddy, *La Coopération technique belge dans l'enseignement zaïrois*, n° 1, 1979, 69 p., 12 €.

## 1978

NGOKWEY NDOLAMB, *Le Désenchantement enchanteur ou D'un mouvement religieux à l'autre*, n° 8, 1978, 41 p., 12 €.

LLOYD, T., *Introduction à l'histoire économique des Azande-Avongara de la région Nil-Zaïre d'Afrique centrale*, n° 7, 1978, 35 p., 12 €.

GOULD, David, *From Development Administration to Underdevelopment Administration. A Study of Zairian Administration in the Light of Current Crisis*, n° 6, 1978, 34 p., 12 €.

JEWSIEWICKI, Bogumil, *Histoire économique d'une ville coloniale. Kisangani 1887-1960*, n° 5, 1978, 44 p., 12 €.

VERHEUST, Thérèse (présenté par), *Enquête démographique par sondage 1955-1957 - Province orientale - District de Stanleyville et district du Haut-Uele*, n° 4, 1978, 107 p., 12 €.

VAN DER STEEN, Daniel, *Élections et Réformes politiques au Zaïre en 1977 - Analyse de la composition des organes politiques*, n° 2-3, 1978, 97 p., 12 €.

MULYUMBA WA MAMBA, *Aperçu sur la structure politique des Balega-Basile*, n° 1, 1978, 62 p., 12 €.

## 1977

KASONGO NGOYI MAKITA MAKITA, PUATI ABIOSSENDE M'PETI, VERHAEGEN, Benoît et VERHEUST, Thérèse, *Les Étudiants et les Élèves de Kisangani (1974-1975) : aspirations, opinions et conditions de vie*, n° 7-8, 1977, 128 p., 12 €.

POPELIER, G. H., *Nature et évolution de l'agriculture zaïroise (1958-1975)*, n° 6, 1977, 49 p. (épuisé).

VAN DER STEEN, Daniel, *Échanges économiques extérieurs du Zaïre : dépendance et développement*, n° 4-5, 1977, 122 p. (épuisé).

TOWNSEND, Ph., *Les Jeux de Mankala au Zaïre, au Rwanda et au Burundi*, n° 3, 1977, 76 p., 12 €.

KANKUENDA M'BAYA, *Les Industries du pôle de Kinshasa - Réflexion sur la stratégie des pôles de croissance en pays africains*, n° 1-2, 1977, 164 p., 12 €.

## 1976

STEEL, Kathleen, *Considérations critiques sur la convention de Lome*, n° 7-8, 1976, 42 p., 12 €.

ROSSIE, Jean-Pierre, *Bibliographie commentée de la communauté musulmane au Zaïre des origines à 1975*, n° 6, 1976, 38 p., 12 €.

DE LANNOY, DIDIER, GATARAIHA MAJINYA et KANGAFU GUDUMBAGANA, *Aspects de la réforme administrative au Zaïre. L'Administration publique et la politique de 1965 à 1976*, n° 4-5, 1976, 125 p., (épuisé).

SMITH, R. E., *L'Administration coloniale et les Villageois. Les Yansi du nord de Bulungu 1920-1940 (Zaïre)*, n° 3, 1976, 113 p., 12 €.

HULL, Gallen, *Université et État : l'UNAZA-Kisangani*, n° 1-2, 1976, 113 p., 12 €.

## 1975

NKIERE BOKUNA MPA, *L'Organisation politique traditionnelle des Basakata en république du Zaïre*, n° 7-8, 1975, 45 p., 12 €.

LOVENS, Maurice, *L'Effort militaire de guerre du Congo belge (1940-1944)*, n° 6, 1975, 34 p., (photocopie), 12 €.

YOGOLELO TAMBWE, *Introduction à l'histoire des Lega. Problèmes et Méthodes*, n° 5, 1975, 27 p., 12 €.

HUBBARD, M., *À la recherche des Mangbetu (Haut-Zaïre)*, n° 4, 1975, 37 p., 12 €.

ELOKO NONGO OTSH, *Les Structures inconscientes de la « Voix du Congolais » (1959)*, n° 2-3, 1975, 81 p., 12 €.

KANYINDA LUSANGA, M. T. M., *Le Phénomène de la colonisation et l'émancipation des institutions sociopolitiques traditionnelles au Zaïre*, n° 1, 1975, 53 p., 12 €.

## 1974

LEROY, F. J. *Répertoire des périodiques en cours de publication au Zaïre en 1974*, n° 8, 1974, 40 p., 12 €.

MULAMBU MVULUYA, *Cultures obligatoires et colonisation dans l'ex-Congo belge*, n° 6-7, 1974, 99 p., 12 €.

TURNER, Thomas et WEMBOLUA KASONGO, *Le Vandisme (Sankuru-Zaïre) et sa Signification politique*, n° 5, 1974, 39 p., 12 €.

LOVENS, Maurice, *La Révolte de Masisi-Lubutu (Congo belge, janvier-mai 1944)*, n° 3-4, 1974, 154 p., (épuisé).

DE ROP, A., *La Littérature orale mongo. Synthèse et Bibliographie*, n° 2, 1974, 36 p., 12 €.

VERHEUST Thérèse, *L'Enseignement en république du Zaïre*, n° 1, 1974, 47 p. (épuisé).

### 1973

MULUMBA LUKOJI, *Le Service de la dette publique de l'ex-Congo belge : le cas des dettes financières*, n° 9-10, 1973, 68 p., 12 €.

MULYUMBA WA MAMBA, *Les Proverbes, un langage didactique dans les sociétés africaines traditionnelles. Le Cas des Balega-Basile*, n° 8, 1973, 50 p., 12 €.

GEUNS, A., *Bibliographie commentée du prophétisme kongo*, n° 7, 1973, 81 p., 12 €.

FETTER, Bruce, *L'UMHK 1920-1940 : la naissance d'une sous-culture totalitaire*, n° 6, 1973, 40 p. (épuisé).

MUTWALE-MUYIMBE, *Les Sources publiques de financement de l'EIC (1885-1907)*, n° 5, 1973, 67 p., 12 €.

SHERILL, M., *Unilever et l'Afrique*, n° 4, 1973, 48 p. (épuisé).

CART H. PH., *Étudiants et construction nationale au Burundi (1962-1969)*, n° 2-3, 1973, 93 p., 12 €.

TURNER, Thomas, *La Politique indigène du Congo belge. Le Cas du Sankuru*, n° 1, 1973, 62 p. (épuisé).

### 1972

FECI, D., *Vie cachée et Vie publique de S. Kimbangu selon la littérature coloniale et missionnaire belge*, n° 9-10, 1972, 84 p., 12 €.

LOKOMBA BARUTI, *Structure et fonctionnement des institutions politiques traditionnelles chez les Lokele*, n° 8, 1972, 37 p., 12 €.

DEPRAETERE, M., *Le Conflit entre la rép. du Soudan et ses provinces méridionales*, n° 7, 1972, 70 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *La Collectivité locale des Wasongola*, n° 6, 1972, 40 p., 12 €.

ROMBAUT, M., *La Nouvelle Poésie négro-africaine d'expression française*, n° 5, 1972, 80 p. (épuisé).

CRINE, B., *La Structure sociale des Foma (Haut-Zaïre)*, n° 4, 1972, 41 p., 12 €.

LACROIX, Bernadette, *Pouvoirs et structures de l'université Lovanium*, n° 2-3, 1972, 207 p., 12 €.

CIPARISSE, G., *Le Chant traditionnel. Une source de documentation orale. Chants des Bampungu (Zaïre)*, n° 1, 1972, 31 p. (épuisé).

### 1971

VERHAEGEN, Benoît, *Les Premiers Manifestes politiques à Léopoldville (1950-1956)*, n° 10, 1971, 40 p., 12 €.

MILINGO, V., *Les Rites matrimoniaux des Bahemba*, n° 9, 1971, 42 p., 12 €.

WALLERSTEIN, L. *Conflit social en Afrique noire indépendante : réexamen des concepts de race et de « statusgroup »*, n° 8, 1971, 19 p., 12 €.

LEYS, C., *Le Développement de la société paysanne au Kenya*, n° 7, 1971, 38 p., 12 €.

MWENE BATENDE, G., *Le Phénomène de dissidence des sectes religieuses d'inspiration kimbanguiste*, n° 6, 1971, 37 p., (épuisé).

NZONGOLA, G., *Essai sur le Dahomey*, n° 5, 1971, 37 p., 12 €.

BUSTIN, Édouard, *Congo-Kinshasa : guide bibliographique. II*, n° 4, 1971, 72 p., 12 €.

BUSTIN, Édouard, *Congo-Kinshasa : guide bibliographique. I*, n° 3, 1971, 60 p., 12 €.

ABEMBA BULAIMU, *Pouvoir politique traditionnel et islam au Congo oriental*, n° 2, 1971, 43 p. (épuisé).

MULAMBU MVULUYA, *Contribution à l'étude de la révolte des Bapende (mai-septembre 1931)*, n° 1, 1971, 52 p. (épuisé).

ISSN 1021-9994

[www.africamuseum.be/research/publications](http://www.africamuseum.be/research/publications)

## **Comment se procurer les *Cahiers africains* ?**

### **ORDRE PERMANENT**

Si vous souhaitez recevoir nos publications dès leur parution, nous vous invitons à nous retourner le formulaire au verso.

Par l'acceptation de la formule de l'ordre permanent, vous recevrez à chaque nouvelle parution une facture qui, dès qu'elle aura été honorée, sera suivie de l'envoi du *Cahier*.

### **Comment le système de l'ordre permanent fonctionne-t-il ?**

À la sortie de tout nouveau *Cahier africain*, une facture vous sera envoyée. Dès réception de votre paiement, le *Cahier* vous sera expédié.

Pour plus de facilités, vous pouvez payer par carte de crédit : vous recevez une facture du Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale par e-mail ou par fax, sur laquelle vous pouvez noter les données de votre carte (numéro, date d'expiration, nom du titulaire) ainsi que votre signature pour accord. Vous avez alors la possibilité de renvoyer ce document en toute sécurité par fax (+32 2 769 55 11) et le *Cahier* vous sera expédié dans les 24 heures.

Pour toute question administrative ou commande, vous pouvez contacter le Service des Publications, e-mail : [publications@africamuseum.be](mailto:publications@africamuseum.be)

Tél : +32 2 769 52 08.

À retourner au Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale  
13, Leuvensesteenweg, 3080 Tervuren, Belgique

**« Les Cahiers africains – Afrika Studies »**

**Ordre permanent**

Nom, Prénom : .....

Adresse : .....

.....

Fax : .....

E-mail : .....

Souhaite recevoir les *Cahiers africains* dès leur parution et souscrit  
un ordre permanent .....

Souhaite payer systématiquement par carte de crédit .....

Souhaite recevoir une facture *pro forma* pour effectuer  
un transfert par la banque .....

Souhaite que les *Cahiers* lui soient envoyés

- par courrier ordinaire .....
- par courrier prioritaire .....
- par courrier express (DHL, ABX, etc.) .....

Signature

Date

