

STRATÉGIES D'ADAPTATION D'UNE MULTINATIONALE MINIÈRE À L'INGÉNIERIE DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE. LE CAS DU FORUM COMMUNAUTAIRE DE LUHWINJA

Philippe Dunia Kabunga, Valentin Buroko & Daniel Zihindula¹

En 2005, la province du Sud-Kivu a accueilli pour la première fois une multinationale minière : Banro Mining. Cette entreprise s'est investie dans l'exploration et l'exploitation à grande échelle des richesses aurifères dans cette partie de la RDC. Banro Mining a obtenu des permis d'exploration sur une grande concession de 210 km de long et 90 km de large (MMKi 2015). Dans quelques sites, la phase d'exploitation a déjà débuté. Ainsi, le site de Twangiza, dans la chefferie de Luhwinja, a été le premier à recevoir l'usine d'exploitation industrielle créée par Banro.

À l'ère du boom minier où la ruée des multinationales sur les richesses minières provoque des bouleversements socio-économiques locaux (Geenen 2014 ; Rubbers 2013 ; Thune 2011 ; Campbell 2004), l'installation de Banro à Luhwinja s'est accompagnée de l'occupation de sites artisanaux et de quelques villages, des champs, des écoles, des marchés, des pâturages et autres (Geenen 2014). En conséquence, la communauté locale a vite exprimé ses frustrations sous forme de protestations afin d'exiger de justes indemnités, de l'emploi, le respect de l'environnement, et plus globalement, le respect du cahier des charges de la communauté par l'entreprise.

Des cadres locaux de concertation promouvant la gouvernance participative ont été mis en place pour encadrer ces protestations. Tel est le cas du forum communautaire de Luhwinja. Le questionnement fondamental de notre étude est ainsi de savoir comment les entreprises minières industrielles influencent la gouvernance participative locale émergeant dans la foulée des problèmes de leur installation.

En fait, certaines hypothèses scientifiques estiment que les membres qui siègent dans de telles assises sont souvent au service de ceux qui ont des moyens financiers et stratégiques efficaces (Rui 2002). D'autres hypothèses scientifiques relèvent le caractère trop évasif des dispositifs participatifs dans la gouvernance, du fait que ceux-ci ne traitent guère des problèmes de

¹ Tous les trois : Université libre des Grands Lacs (ULGL-Bukavu), faculté de Développement durable.

fond et se limitent à des questions qui ne sont pas souvent prioritaires pour les habitants (Oblet 2005 ; Blondiaux 2005).

Par ailleurs, certains chercheurs précisent que ce dispositif peut être au service de quelques participants habitués, par exemple à des échanges interactifs, de ceux qui sont plus instruits et qui sont capables de l'utiliser au service de leurs propres intérêts (Hermet 2006).

A priori, notre étude considère que les dispositifs participatifs tels que le forum communautaire, émanant du territoire, subissent aussi l'influence des entreprises minières, lesquelles font également partie du territoire. Le forum est, en effet, traversé par un flux de forces politiques, scientifiques et économiques locales que les entreprises minières peuvent intercepter en vue de s'y adapter, en passant implicitement par des régulations sur l'emploi et d'autres largesses matérielles. C'est la « stratégie de la carotte » qui affaiblit, en conséquence, la cohésion discursive des membres. Ils deviennent alors divisés. Cela évoque la stratégie de « diviser pour régner ».

L'objectif général de cette recherche est de démontrer le méandre d'adaptation des multinationales minières à l'ingénierie de gouvernance participative locale visant à exercer une pression considérable sur elles. Ces entreprises doivent s'adapter aux nouvelles dynamiques de gouvernance qui se développent autour d'elles et qui tendent à renforcer « l'historicité locale » en face de ces « multinationales minières ».

L'intérêt que présente ce chapitre est de révéler, en se fondant sur l'idée de privatisation des cadres participatifs (Hermet 2006) par quelques acteurs qui y siègent, que ces acteurs peuvent être mus par la puissance politique et financière locale que les multinationales minières sont en mesure d'intercepter.

Pour mener cette étude, nous avons adopté une démarche purement qualitative. Les données ont été collectées grâce aux entretiens individuels et aux groupes de discussion réalisés à Bukavu et à Luhwinja en juin 2017. Deux catégories d'acteurs ont été rencontrées. D'un côté, il y a eu des membres du forum communautaire de Luhwinja, et de l'autre, les acteurs qui ne sont pas ou ne sont plus membres du forum.

Nous avons alors rencontré quelques ex-employés de Banro, des acteurs de l'administration coutumière comme des chefs de groupements, certains membres de l'élite de Luhwinja, notamment des enseignants et quelques étudiants. Nous sommes également entrés en contact avec des creuseurs artisanaux, des pasteurs d'église ainsi que des responsables de la société civile locale.

Dans le cadre limité de cette étude, nous n'avons pu recueillir les points de vue de l'administration étatique locale et les propos officiels de Banro. Nous avons seulement retenu les discours de certains anciens employés et de ressortissants de Luhwinja ayant travaillé dans le département des relations communautaires. Ce département a permis à ces anciens employés

d'entretenir des contacts réguliers avec le forum communautaire. Dans les sections suivantes, il convient de clarifier, en premier lieu, le contexte socio-historique de notre milieu de recherche. Ensuite, il s'agira de déterminer la conceptualisation théorique de l'étude et, enfin, d'exposer les résultats de cette enquête.

1. Contexte socio-historique de l'installation de Banro Mining à Luhwinja

La chefferie de Luhwinja se situe à l'est de la RDC, dans la province du Sud-Kivu. Luhwinja se caractérise par un milieu montagneux, riche en ressources aurifères alluvionnaires et souterraines. Dans cette section, nous évoquerons brièvement les tiraillements socio-historiques causés par l'installation de Banro à Luhwinja pour ensuite traiter de l'éclosion du forum communautaire.

1.1. Regard sur les tiraillements socio-historiques de l'installation de Banro à Luhwinja

L'installation de Banro à Luhwinja a connu une histoire très mouvementée liée aux crises politiques et sécuritaires locales de cette localité et de la RDC. Alors que Banro venait de lancer, en octobre 1996, les activités d'exploration, elle s'est vue contrainte de les suspendre en raison de la rébellion menée par Laurent-Désiré Kabila contre le régime de Mobutu. En mai 1997, la rébellion triomphait de Mobutu. À la fin de juillet 1997, le nouveau régime de Kinshasa s'opposait à Banro, en la dépossédant de ses titres acquis depuis 1996 (Maison des mines du Kivu 2015 ; Geenen 2014). Le régime de Kinshasa justifiait cette expropriation par des irrégularités dans la transaction entre Banro et la société Sakima (Société aurifère du Kivu et du Maniema) en ce qui concerne la vente des concessions de cette dernière à Banro. La fondation de Sakima résultait de la liquidation de la Sominki².

Heureusement pour Banro, cette expropriation ne dura pas longtemps, avec le changement de régime survenu à Kinshasa après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila en janvier 2001. Peu après, son fils aîné, Joseph Kabila, lui succéda. Le nouveau régime de Kinshasa se montra plus conciliant vis-à-vis de Banro. Du coup, Banro abandonna les poursuites judiciaires internationales déclenchées contre le régime de Kinshasa³, en échange d'un « accord à l'amiable » entre les deux parties, survenu en 2002. Le litige avec le régime de Kinshasa fut donc résolu. Banro dut alors reprendre normalement ses activités.

² Pour une lecture détaillée, lire Sara Geenen (2014) et la Maison des mines du Kivu, MMKi (2015).

³ *Ibid.*

En 2005, ces activités redémarrèrent au milieu de luttes et divisions intestines au sein de la famille royale de Luhwinja. Ces luttes opposaient le régent Justin Karhibahaza Mukuba à madame Espérance Barahani, épouse de son grand frère défunt, le mwami Philémon, assassiné en décembre 2005 en France. Dans l'impossibilité d'organiser sa succession à cause de l'âge mineur de son fils et successeur légitime, la notabilité locale promouvait la régence de Justin tandis que Kinshasa soutenait que la veuve de Philémon devienne régente (Geenen 2014). Dans cette cacophonie planaient les intérêts de Banro. La veuve de Philémon soutenait Banro alors que le régent Justin supportait la Société minière du Congo (*ibid.*) que le feu président Laurent-Désiré Kabila avait créée lorsqu'il avait déposé Banro de ses titres.

Sur le plan sécuritaire, au début, les activités d'exploration de Banro ont été protégées par quelques éléments de l'armée congolaise. Cela s'est avéré nécessaire, car certains habitants de Luhwinja considéraient la société comme l'un de ses bourreaux et la rendaient responsable de la mort du mwami Philémon. Banro a ainsi dû entreprendre un rapprochement avec les communautés locales et *vice versa*. C'est dans ce sens que des cadres de gouvernance participative ont été mis en place à Luhwinja.

1.2. La création du forum communautaire à Luhwinja

En 2009, le premier forum communautaire fut créé à Luhwinja (Geenen 2014) par les autorités locales, en connivence avec Banro et quelques acteurs de la société civile ainsi que de l'administration étatique. Sa mission principale était de préparer et conduire les réclamations de la communauté locale lors des négociations imminentes avec l'entreprise et tel que le souhaitait la population de Luhwinja. Ces négociations devaient porter sur les conditions d'indemnisation et de relocalisation des habitants pénalisés par les activités minières de Banro (*ibid.*).

Ce premier forum dut alors conduire les négociations avec le défi de défendre les intérêts de la communauté locale. Cette mission s'avérait difficile à cause des influences de Banro. Sara Geenen (2014) révèle ainsi que ce forum était financé par la société et que des représentants de l'entreprise siégeaient à la commission.

Le bilan de ce premier forum fut largement critiqué par l'opinion locale et provinciale. Certaines études, comme celle de la Maison des mines du Kivu (MMKi) (2015), ont reconnu que si ce premier forum fut peu concluant c'est aussi en raison du manque d'expertise des membres lors des négociations. D'ailleurs, cela a conduit certains creuseurs à réoccuper l'un des sites appartenant à Banro, celui de Kadumwa, où travaillent aujourd'hui des milliers de creuseurs artisanaux.

Il a dès lors fallu redéfinir les enjeux du forum communautaire et surtout l'affranchir, autant que faire se peut, des influences de Banro. C'est dans ce cadre que la société civile locale, l'élite et quelques organisations

internationales comme l'Association du Barreau américain se sont impliquées afin d'impulser et d'encadrer la renaissance du forum communautaire.

En 2015, une dynamique nouvelle aboutit ainsi à la création d'un forum regroupant 30 individus. Étant hétérogène en ce qui concerne les acteurs qui le composent, ce forum regroupe des représentants locaux de la société civile, des représentants de chefs de groupements (autorités coutumières) et de l'État (administration étatique et sécurité et renseignements), des agriculteurs et éleveurs, des creuseurs artisanaux, des enseignants locaux, du corps soignant (médecins et infirmiers) ainsi que des membres de quelques confessions religieuses locales (catholique et protestante). Ce forum comporte diverses sous-commissions, notamment celles chargées de l'emploi, des creuseurs artisanaux, de l'environnement, des marchés, opportunités et affaires ainsi que de la relocalisation et l'indemnisation des victimes des activités d'exploitation minière de Twangiza Mining.

Il convient de mentionner qu'il existe néanmoins d'autres structures à vocation participative qui fonctionnent dans le cadre des entités décentralisées en RDC. La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant fonctionnement des entités décentralisées, reconnaît ces structures. Ainsi, il existe un « forum de la chefferie » et des « forums de groupements » qui sont des structures procédant de la loi. Ces structures disposent d'un budget participatif. La loi congolaise fixe que le choix des membres des structures participatives de la décentralisation soit fait par l'autorité étatique elle-même ou tout autre acteur qui la représente, comme le chef coutumier dans les entités rurales.

Ce procédé de choix n'est pas exigé par la loi dans le cas des associations sans but lucratif, le forum en étant un. Les membres des ASBL sont choisis par leurs fondateurs, dont ils sont l'émanation. « Le forum de groupements » et celui de la « chefferie » émanent de l'organisation juridique et législative sur la décentralisation en RDC. Ainsi, le cadrage de fonctionnement de « forum de groupements » est régi par des lois *ad hoc*. Tandis que le forum communautaire est régi par ses propres statuts et règlements qui le placent au rang d'ASBL. Cette structure participative se veut indépendante non seulement du forum de groupement et de la chefferie, mais aussi de toutes les autres puissances locales. La section suivante aborde le concept de démocratie participative.

2. Conceptualisation de la « démocratie participative »

Théoriquement, la notion de « démocratie participative » permet de mettre au jour certains éléments de notre étude. La démocratie participative se présente sous diverses formes. Dans le cadre du débat public, des événements ponctuels tels que des « conférences de consensus », des « jurys de

citoyens » ou des « sondages délibératifs » s'organisent afin de traiter des projets *ad hoc* (Blondiaux 2007). D'autres formes sont permanentes comme les assemblées de quartier et les conseils de jeunes ou de résidents étrangers ainsi que les budgets participatifs (*ibid.*).

La littérature relève différentes conceptions de la participation. En effet, selon Abdourahmane Ndiaye (2001), ces conceptions peuvent se regrouper en trois approches. Il y a d'abord la conception de la Banque mondiale issue des travaux des économistes de développement. Cette approche pose que la participation est un « processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partagent le contrôle » (*ibid.*). L'approche de la Banque mondiale distingue les quatre phases principales de la participation : la communication de l'information à sens unique, la consultation de l'information, la collaboration et la concertation sur les politiques. Ces étapes vont de l'information à sens plus ou moins unique au développement d'un véritable dialogue et implique, par ricochet, une véritable dimension interactive des acteurs. Ces interactions peuvent contribuer au renforcement de la cohésion de la communauté. L'argument de favoriser la cohésion entre les habitants est reconnu dans plusieurs formes de dispositifs participatifs telles que le forum communautaire (Tétreault *et al.* 2013). Il y a toutefois d'autres penseurs qui estiment que de la participation s'étend au-delà de ces quatre étapes. Ainsi, sont mentionnés la manipulation totale de la population par les pouvoirs publics, le système assistanciel distributif, dans le cas des groupes assujettis dans la passivité, l'information, la consultation, la conciliation, l'association, la délégation de pouvoir et le contrôle par les citoyens (Arnstein 1969 cité par Abdourahmane Ndiaye 2010).

Néanmoins, la participation rencontre quelques écueils, notamment pour ce qui est du choix des membres. Selon Loïc Blondiaux (2001), une pression pèse sur certains membres dès lors que l'autorité locale participe aussi régulièrement aux discussions. Les participants auraient une faible autonomie de discours et de liberté en face des autorités. L'autonomie de liberté et de discours peut être un blocage, puisqu'il peut arriver que le choix de quelques participants émane du choix unilatéral de l'autorité locale. Il y a donc amalgame de procédés de choix des participants et de groupes (*ibid.*). Cet amalgame ne constituerait-il pas d'emblée un écart d'accès au discours et à la délibération pour les différents participants ? Sur le plan sociologique, il y a donc, au niveau du choix des membres, de sérieuses questions à soulever, qui sont susceptibles de jeter le discrédit sur le processus délibératif (*ibid.*).

Il convient donc de déterminer si un consensus a été obtenu par la confrontation de la pluralité des points de vue ou par la volonté unique d'un individu ou d'un groupe d'individus. Dans ce dernier cas, il s'agit donc d'un

« simulacre de consensus » et par là-même d'un simulacre de participation et de délibération.

Il convient, dès lors, de dresser un ensemble de règles qui puisse conduire à un véritable consensus. Dickert et Sugarman (2005) retiennent, parmi ces règles, le droit de tous les participants de s'exprimer librement, de développer leurs opinions et de respecter celles des autres. Il s'agit d'un facteur nécessaire pour s'assurer que la participation puisse conduire à un véritable examen critique et à une solide « dynamique transformationnelle » de la communauté (Silakaratna 1988).

La deuxième conception théorique de la participation, à savoir l'approche des « capacités » ou « d'agencité », est aussi influencée par les travaux des économistes contemporains comme Amartya Sen et Nassbaum (Abdourahmane 2010). Sous cet angle, la participation insiste sur la « capacité d'organisation intentionnelle, d'action et d'anticipation individuelle et collective, et surtout de transformation sociale » (*ibid.* : 78). Nous pouvons donc dire que cette transformation devait s'agréger dans un vaste cadre multifonctionnel de manière à toucher les secteurs politique, économique, social et culturel.

La transformation peut s'opérer par la confrontation d'une diversité de « visions du monde » obtenue grâce à la démocratie participative (Callon *et al.* 2001). La transformation sociale devait transparaître aussi dans la promotion de la « justice sociale » au sein de la communauté lorsqu'elle dispose de beaucoup de « capacités ».

Sur le plan politique, les « capacités » que confère la démocratie participative devaient permettre à la communauté d'influencer fortement son historicité politique. L'observation de certaines formes de démocratie participative telles que la « *community corporation* » (Bacqué 2001) témoigne d'une grande reconnaissance politique des acteurs susceptibles de négocier et d'influencer des secteurs publics vitaux.

Sur le plan socio-économique, les « capacités » acquises devraient concourir aussi à la lutte contre la pauvreté. Sous certaines formes de démocratie participative, comme celles du budget participatif étudié par Sintomer *et al.* (2001), les actions menées ont contribué à la réduction de la pauvreté et des inégalités en faveur des classes populaires. La démocratie participative est à juste titre un « instrument de justice sociale » (Blondiaux 2007).

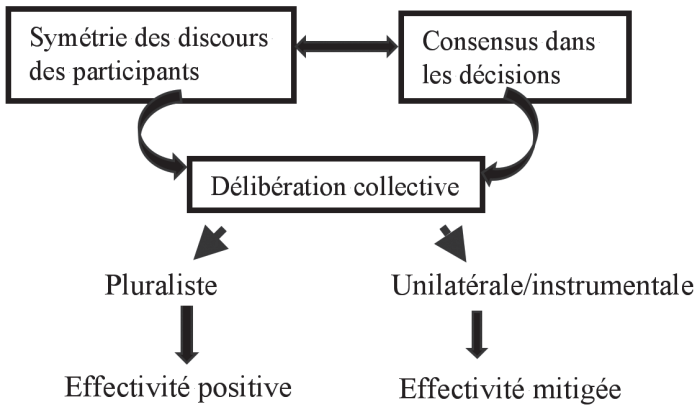
Cependant, il y a lieu de considérer que dans bien des cas, les capacités peuvent être relativisées au regard des résultats mitigés que la participation peut produire. Loïc Blondiaux (2001), mettant en garde contre les écarts des résultats et de l'application de la démocratie participative, incite dès lors à relativiser les ambitions autour de la participation délibérative. Ne s'agit-il pas d'une idéologie utopique ? Il y a beaucoup d'interactions dans la communauté qui sont susceptibles de creuser ces écarts, le milieu étant un « site multidimensionnel » et « dynamique ».

La troisième conception de la participation, que nous adoptons dans le cadre de notre étude, est « l'approche des sites symboliques ». Cette approche postule qu'il y a des « formes d'interdépendances qui se tissent dans le territoire et interviennent dans les dynamiques socio-économiques qui incorporent des éléments et des acteurs très variés » (Abdourahmane 2001 : 79).

Il y a, par ailleurs, lieu de considérer que certaines dynamiques internes au cadre participatif peuvent se heurter aux dynamiques socio-économiques locales ou sub-locales qui influencent le territoire. De ce fait, on peut assister à des formes de privilèges discursifs en faveur de quelques participants au service de la protection des intérêts d'autres acteurs même externes aux cadres participatifs ; des prééglages qui peuvent aussi transparaître et, du coup, rendre artificiel le processus participatif (Blondiaux 2007).

Ces prééglages dénotent parfois une certaine forme de duperie. Par exemple, le cadre de discussion est choisi et l'ordre du jour peut aussi l'être. Parfois même, les participants sont également sélectionnés. Bien sûr, des limites matérielles (Blondiaux 2008) peuvent amplifier ces prééglages, qui prouvent, du reste, qu'il y a beaucoup d'anticipation (Bourdieu 2001). De tels cas mettent, de plus, en lumière le caractère « trompe-l'œil » de ces cadres participatifs, qui constituent de véritables « simulacres » démocratiques (Blondiaux 2007 ; Oblet 2005), dont l'« effectivité » est en général mitigée. Le schéma suivant élabore la synthèse de conceptualisation de la démocratie participative.

Figure 1 : caractéristiques clés de conceptualisation de la démocratie participative



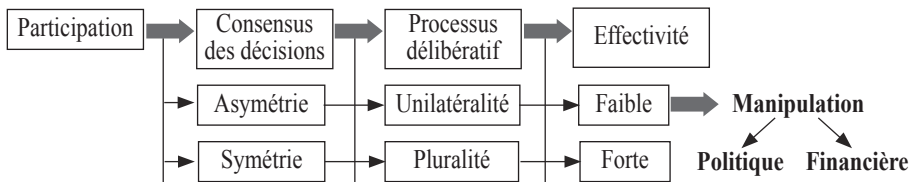
De ce schéma, il se dégage trois grands points de vue aux niveaux desquels peut se situer l'analyse des influences des acteurs externes sur les dispositifs participatifs. Le premier niveau concerne l'accès au discours.

Il s'agit d'observer les manœuvres que les acteurs externes peuvent développer pour influencer l'accès au discours dans le cadre participatif.

Ce premier niveau entre en connivence avec le deuxième, qui perçoit la cohésion des acteurs au regard du consensus des décisions. Pour parvenir à la délibération, deux voies sont privilégiées : la pluralité des points de vue, d'une part, et l'unilatéralité, d'autre part.

Le processus délibératif constitue le troisième niveau. Ici, deux voies sont examinées : le caractère interactionniste et le caractère instrumental du processus. La première voie aboutirait à une plus grande effectivité que la première.

Figure 2 : schéma d'analyse



Au sommet de ce modèle se dégagent les trois niveaux d'analyse que sont le processus consensuel des décisions participatives, le processus délibératif et l'effectivité de la participation.

Au milieu de ce schéma et dans le sens horizontal ressortent les mécanismes du consensus décisionnel, du processus délibératif et de l'effectivité. Un processus discursif asymétrique conduirait à un processus délibératif unilatéral et, en conséquence, les effets de la participation peuvent être faibles. Dans ce cas, il y a instrumentalisation de la participation en raison des forces politiques et financières qui interagissent dans le territoire.

3. Les stratégies d'adaptation des multinationales minières au dispositif de gouvernance participative : le cas de Banro à Luhwinja

3.1. L'accès au discours dans le forum communautaire de Luhwinja

Le forum communautaire, cadre participatif fédérateur de tous les groupes sociaux de Luhwinja, se veut une instance inclusive s'adressant à tous les habitants. De l'avis de l'un des rapporteurs du forum communautaire de Luhwinja, toute la communauté de Luhwinja est représentée dans ce forum. Selon lui, le choix des différents représentants de la communauté est démocratique. Ils sont, en effet, tous sélectionnés par leur propre base. Et chacun d'eux se munit du document émis par la base qu'il vient représenter. En cas de remplacement, cette condition doit être respectée.

Cependant, certains acteurs non membres du forum communautaire ont démontré que le choix de plusieurs de ses membres est influencé par l'autorité coutumière en faveur de Banro. Cela est une des manifestations de ce que Blondiaux (2008) qualifie de « préréglages ». Un exemple donné pour soutenir ce choix dicté concerne les représentants des « chefs de groupements » qui sont neuf dans toute la chefferie de Luhwinja. Ils sont représentés par un des leurs qui est choisi par le chef coutumier lui-même, en collaboration avec les plus anciens. Cela démontre que le forum est menacé de gérontocratie traditionnelle.

Un autre exemple renvoie au représentant des creuseurs artisanaux. C'est la chefferie qui l'a choisi, en prenant en compte le critère de loyauté à défendre les intérêts de la communauté. Selon quelques anciens membres du forum, ce critère est largement influencé par le chef coutumier.

D'autres anciens membres du forum soutiennent même que parler des intérêts de la communauté comme des intérêts de la chefferie relève du secret de polichinelle. Il y a une confusion entre la chefferie et la communauté. Ce critère de loyauté est ainsi rendu instrumental et cette confusion d'intérêts préfigure une fracture discursive à l'intérieur du forum. Car, au nom de la loyauté, les discours de certains membres peuvent être tolérés ou non.

La loi congolaise, réglementant les organisations sans but lucratif, reste toutefois muette quant au choix des membres du forum. Ce choix demeure l'apanage des fondateurs. Toutefois, la tradition locale démontre que de telles structures nécessitent la représentation démocratique de toutes les couches sociales de la communauté. À Luhwinja, la pratique du choix ne semble pas en adéquation avec la tradition.

Quelques membres de la société civile locale estiment que la chefferie a la mainmise sur le forum ; elle influence le choix des membres, empêchant certains acteurs tels que les creuseurs, dont la participation serait pourtant souhaitée par les groupes de Luhwinja, d'y siéger. Jugés imprévisibles dans leurs positions, ceux-ci n'ont de fait jamais été appelés pour prendre place au forum.

D'autres acteurs locaux soutiennent que dans le forum, il y a des discours pro-Banro et des discours contre cette entreprise. Les premiers sont implicitement favorisés et tolérés. Les porteurs de ce discours sont, de fait, les membres proches de la chefferie et les dirigeants des entreprises de sous-traitance locales⁴ ainsi que les acteurs de l'administration étatique.

⁴ Il existe quelques entreprises de sous-traitance locales qui fournissent surtout de la main-d'œuvre non qualifiée à l'entreprise Twangiza Mining, filiale de Banro qui exploite les gisements aurifères de Luhwinja. C'est le cas de la sous-traitance dénommée Cinamula, dont la mère de l'actuel chef coutumier (le mwami Tony Cibwire V) figure parmi les fondateurs ; il y a aussi l'Union des travailleurs de Luhwinja (UTRALU) fondée par l'actuel chef coutumier lui-même.

Les enjeux de Banro sont par conséquent véhiculés dans les discours prédominants du forum.

Les interventions critiques à l'encontre de Banro sont défendues par les pasteurs, les enseignants et d'autres acteurs proches des creuseurs artisanaux. Prenons l'exemple d'un ex-membre du forum communautaire qui est préfet d'études dans une école secondaire de Luciga à Luhwinja et pasteur d'église. Il avait décidé de quitter définitivement le forum du fait qu'il était devenu indésirable, en défendant les intérêts de la population locale, particulièrement des creuseurs artisanaux. Les discours plus acerbes de cet acteur à l'encontre des entreprises minières n'ont pas été encouragés et tolérés dans le forum. Faute d'accepter de mettre de l'eau dans son vin, il s'est retiré du cadre participatif.

Un autre cas de contestation est celui du groupe de creuseurs artisanaux de Luhwinja, qui prétendent être marginalisés dans le forum, s'estimant négligés en raison de leur portée politique limitée dans le milieu. Quelques représentants des ex-creuseurs qui ont pu siéger dans le forum ont révélé que jamais ils n'ont eu la chance de parler publiquement des motifs de leur discord avec l'entreprise Twangiza Mining. L'un des derniers de leurs représentants dans le forum a fini par se retirer, subissant également une pression de la part d'autres creuseurs. Ces cas de défection sont des témoignages édifiants, ils illustrent bien ce que Hirschman a thématiqué, en faisant remarquer que défection et prise de parole tendent à se confirmer dans la participation. Dans ce cas, les discours se révèlent « asymétriques ».

Il reste à savoir comment Banro influence la production des discours dans le forum communautaire. De l'avis de quelques anciens membres du forum et d'autres acteurs de la société civile locale, certains subissent implicitement l'influence de l'entreprise, car leurs enfants ou leurs proches sont sous contrat chez Banro. Un membre de la société civile locale déclare que le contrat de Banro est plus avantageux que celui proposé par les autres sous-traitants, notamment en termes de salaire. Ainsi, caser un ou plusieurs proches chez Banro, c'est l'idéal pour les autorités locales. D'après certains, beaucoup d'employés non qualifiés ou semi-qualifiés sous contrat chez Banro et d'autres sous-traitances participent d'un parrainage direct de la chefferie, des groupements et du chef de poste. En s'appuyant sur ces déclarations, un acteur du forum estime que Banro a des alliés dans le forum sans même en faire son cheval de bataille. Il souligne métaphoriquement qu'autour du feu, il est impossible que quelqu'un se permette de jeter de la cendre à celui qui le protège ou lui donne une allumette pour faire le feu.

Un ancien employé de Banro soutient, quant à lui, que la société, comme toute entreprise qui opère dans un environnement social hostile, est obligée de développer des stratégies ingénieuses pour s'adapter. Les menaces, aussi locales soient-elles, nécessitent des stratégies réactives et pro-actives efficaces. Des accords sont conclus afin que l'entreprise puisse pourvoir tous

les membres du forum de Luhwinja en matière d'emploi, mais cela ne constitue pas explicitement une stratégie pour exercer un contrôle inquisiteur sur le forum. Si l'entreprise en retient des bénéficiaires, c'est à titre d'aubaine. Car, les acteurs qui défendent Banro le font dans l'autonomie de leur volonté.

Pour un autre ex-employé de l'entreprise, il apparaît évident que certains acteurs se trouvent dans le collimateur de Banro. Ils lui sont redevables au regard des avantages qu'ils tirent de leur fonction. Ces multiples discours sous-tendent un fossé entre les membres du forum. Ce fossé est une métaphore de la fragilisation de la cohésion interne de ce cadre participatif.

3.2. Difficile cohésion des acteurs dans le forum communautaire de Luhwinja

Comme nous l'avons vu précédemment, c'est en 2009 que le premier forum communautaire voit le jour à Luhwinja. Selon un activiste de la société civile, la participation de plusieurs membres à ce forum était satellisée par la chefferie en faveur de Banro. En outre, certains affiliés ont été suspectés d'avoir été réduits au silence à cause de pots de vin versés par l'entreprise.

Par ailleurs, Banro s'est bien adaptée à ce forum, puisqu'elle a même pu y siéger régulièrement. Un acteur local se questionne en ces termes : « Comment est-il possible de parler de Banro, d'évoquer des anathèmes contre lui alors qu'il siège à notre table ? Cette participation n'était qu'une stratégie visant à polariser les décisions du forum contre Banro. Il fallait donc que le forum puisse se libérer de l'emprise de cette société pour devenir un véritable espace participatif ».

Aujourd'hui, le forum ne siège plus avec des représentants de Banro depuis qu'il a été refondu, à la suite des réclamations des acteurs locaux et de l'élite intellectuelle locale. Une nouvelle dynamique favorisant la défense des droits humains s'est amorcée, aboutissant à la création d'un nouveau forum. D'anciens membres y siègent toutefois encore. C'est notamment le cas de quelques cadres de l'administration publique locale. Ceci mis à part, les acteurs locaux pensent que le forum est devenu un cadre participatif autonome de Banro. Un pasteur que nous avons interrogé déclare ainsi : « Je crois que maintenant les membres du forum connaissent leur travail ».

D'autres considèrent que même si des représentants de Twangiza Mining ne siègent plus dans l'actuel forum, les tentacules de Banro demeurent et servent ses intérêts. Pour preuve, d'anciens membres du forum affirment que certaines informations relatives à Twangiza Mining et ses entreprises sous-traitantes sont rendues secrètes. Il apparaît, dans ce cas, difficile de débattre objectivement. En conséquence, les échanges produisent plus d'impasses qu'ils n'en résolvent. Yannick Barthe (2005) démontre que cette

production d'impacts survient lorsque la participation ne peut pas constituer un tremplin d'apaisement et de véritable dialogue.

Une personne de l'opinion critique de Luhwinja nous a déclaré : « dans le forum, lors d'une réunion, les gens évaluent les affinités et les influences et s'accordent sur la base de leurs intérêts ». En considérant cela, la cohésion du forum communautaire paraît être fracturée, du fait que certains acteurs soutiennent des décisions afin de satisfaire leurs intérêts privés et non ceux de la communauté. D'aucuns prétendent qu'il s'agit d'une stratégie développée par Banro afin de « diviser pour régner ». Cette stratégie s'opère via la chefferie en vue de maintenir une manœuvre d'influence dans le forum, laquelle s'observe par différentes manifestations. Un des cas soulevés est le marché de fourniture des fruits à une entreprise de sous-traitance, ATS, engagée dans la restauration pour les employés de Twangiza Mining, filiale de Banro à Luhwinja. Ce marché a été accordé à l'épouse d'une autorité étatique locale, membre du forum, et dont l'un des fils est aussi employé chez Twangiza Mining.

Les agriculteurs locaux qui vendent leurs produits maraîchers à la même sous-traitance croient que leur demande d'obtenir une hausse des prix de leurs produits ne peut pas être soutenue par les autorités administratives et coutumières du forum. Ils craignent, en effet, que leurs proches perdent leur contrat avec cette entreprise de sous-traitance.

D'autres pensent qu'il n'est pas innocent d'accorder tel marché à tel acteur puisqu'il y en a d'autres qui ont pu solliciter ce marché et qui ne l'ont pas eu. D'aucuns prétendent, quant à eux, que Twangiza Mining développe la « stratégie de la carotte ».

À cet argument s'oppose celui des acteurs qui ne croient pas aux tentatives de corruption de la sous-traitance par l'intermédiaire des membres du forum. Twangiza Mining n'a pas directement besoin de l'appui de ce cadre participatif, car la chefferie l'a déjà acceptée comme partenaire nécessaire au développement local. Les discours véhiculés contre Twangiza Mining au sein du forum s'adressent donc à la chefferie elle-même, comme le pensent logiquement certains habitants. Un chef de groupement avoue que la chefferie de Luhwinja doit soutenir Twangiza Mining afin de poursuivre la lutte contre le chômage et la désunion entre l'économie locale et les activités d'exploitation minière industrielle.

Se rappelant la connivence entre Banro et la chefferie, un activiste de la société civile dit : « Je crois que ce forum est déjà instrumentalisé, surtout à cause des opportunités d'emplois. Par exemple, le fils du modérateur adjoint du forum a rapidement été engagé chez Twangiza Mining. Il y a donc des gens qui ne trouvent pas que le forum communautaire les défend et c'est dangereux parce que ce sont ces personnes qui ont la dernière fois manifesté leurs griefs à l'encontre de Banro Mining ».

Mais nous ne pouvons dresser des conclusions sur la base de ces seuls cas, qui ne constituent pas des témoignages objectifs, dans la mesure où se jouent des intérêts individuels et où certains membres du forum sont impliqués dans les entreprises minières. Il se dégage toutefois de ces entretiens que ces entreprises peuvent permettre aux gens qui ont une certaine influence administrative ou politique de satisfaire leurs intérêts propres. Si cela ne va pas à l'encontre de leur mission au sein du forum, il y a lieu de s'interroger sur l'influence de ces intérêts personnels dans la prise de décisions.

3.3. Impasses du processus délibératif dans le forum

Certains acteurs locaux croient que ce processus n'est pas du tout inclusif et donc pas du tout pluriel, au profit de l'entreprise Twangiza Mining. Ces acteurs qui soutiennent ce manque de pluralité délibérative donnent quelques exemples. Un acteur membre de la société civile locale se fonde sur un litige entre un éleveur et la société Twangiza Mining. En fait, cet éleveur a perdu quelques vaches et des chèvres dans le lac de rejet des déchets de Twangiza Mining, pertes dues à l'empoisonnement des eaux de ce lac, appelé le lac Jubi. En effet, le troupeau s'y était rendu pour s'abreuver et par ignorance des dangers encourus, les bergers n'avaient rien fait pour empêcher les animaux. Cet éleveur a réclamé auprès de Banro des dommages à titre d'indemnisation. N'ayant pas obtenu gain de cause, il s'est plaint au forum, mais celui-ci l'a jugé irresponsable de laisser son troupeau se promener dans ce lieu.

Néanmoins, quelques membres du forum, après avoir fait pression sur leurs compères, ont plaidé pour que l'entreprise dédommage l'éleveur. Le forum s'est montré conciliant en exigeant que les deux parties gèrent le conflit à l'amiable. D'aucuns jugent pourtant cette décision insuffisante, l'éleveur n'ayant perçu aucune indemnisation à ce jour, selon certains habitants témoins de l'événement. Le processus délibératif dans le forum, dans ce cas, n'a pas été pluraliste.

L'autre exemple concerne un accident toxicologique survenu vers le dernier trimestre de 2016, dans le groupement de Luciga, à cause du renversement d'un camion qui transportait du cyanure de Twangiza Mining. Les populations habitant dans le périmètre de l'accident se sont alors plaintes de maladies telles que la gale, qui ont rapidement proliféré. Le forum a exigé une étude d'impact pour déterminer si cet accident peut avoir des liens avec ces maladies et bien d'autres. Cette étude, menée par les experts de la division provinciale de l'environnement du Sud-Kivu, s'est révélée positive.

L'entreprise a toutefois contesté les résultats de cette étude. Cette contestation a pu donner lieu à une contre-expertise, menée par le ministère national, dont la conclusion a été négative. Certains acteurs ont, à leur tour, contesté les résultats de la contre-expertise. Par la suite, une troisième

étude indépendante a donc été commanditée ; elle a été effectuée par des experts venus d'un laboratoire renommé de Boston, aux États-Unis. Jusqu'à aujourd'hui, les résultats ne sont pas encore publiés. Certains acteurs locaux, sans même détenir la preuve que les membres du laboratoire américain avaient logé dans le camp de Banro, prétendent que la société est à l'origine du gel de la publication des résultats.

Cette affaire sur la contamination au cyanure démontre que Banro est suffisamment agile pour mobiliser des sphères stratégiques sub-locales et/ou supra-locales afin de gérer des litiges scientifiques et administratifs pouvant l'opposer à la communauté locale. Des stratégies d'alliance avec d'autres structures administratives sont ainsi mises en place par Banro afin de prendre le dessus. Tout cela amoindrit l'effectivité du forum.

3.4. Appréciation de l'effectivité du forum face aux enjeux des entreprises minières

Certains acteurs locaux ont avoué leur insatisfaction face au forum de Luhwinja, dont ils estiment les résultats très approximatifs. Aujourd'hui, le forum communautaire présente pourtant quelques résultats encourageants, particulièrement dans le secteur de l'emploi. En effet, au niveau local, des salariés ne peuvent à présent plus être engagés par Twangiza Mining et ses sous-traitances sans l'accord de la chefferie, et par voie de fait, l'accord du forum. Cette décision entre seulement en application lorsque les compétences recherchées peuvent être trouvées localement. Dans ce cas, ce sont les habitants de Luhwinja qui seront prioritairement embauchés.

Aussi, le forum a déjà obtenu que l'entreprise Twangiza Mining organise des formations professionnelles techniques au profit des jeunes du milieu afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Ces formations se font de manière cyclique dans les installations de Banro. Elles couvrent plusieurs domaines comme la plomberie, la maçonnerie, l'électricité, la mécanique, etc. Chaque cycle de formation compte au moins vingt candidats, qui sont choisis par les membres du forum.

Néanmoins, certains acteurs locaux estiment que cette manœuvre constitue une autre stratégie de Twangiza Mining afin de développer des stratagèmes d'influence et de contrôle du forum communautaire. Car, le choix des individus envoyés suivre ces formations s'opère dans le forum de manière peu délibérative. Ce sont des proches des membres du forum qui seront encore privilégiés lorsque l'entreprise cherchera à engager. Il n'y a jamais eu de discussion ouverte au public pour choisir ces jeunes envoyés en formation chez Twangiza Mining.

Face à ce manque d'ouverture, certains présument que le forum a été privatisé par des membres habiles, surtout ceux qui sont directement au service de la chefferie et de l'autorité étatique locale. Pour quelques habitants,

le forum n'aurait pas encore fait bénéficier la communauté de son pouvoir décisionnel. Des étudiants déclarent que si cette opinion circule, c'est parce que la situation vis-à-vis de Banro n'a pas changé. Les membres se préoccupent davantage de leurs intérêts et se battent pour trouver des emplois à leurs proches.

Cette étude nous a permis de constater que la participation au forum communautaire de Luhwinja présente beaucoup de points communs avec les dispositifs participatifs. Au niveau du choix des membres, on observe par exemple des cas de pré-réglages et d'instrumentalisation. Sur le plan de la cohésion, les discours se révèlent asymétriques et jettent ainsi le discrédit sur la véritable capacité de tels dispositifs à garantir structurellement la cohésion des participants. Par ailleurs, les détournements dans les dispositifs participatifs peuvent être des pratiques coutumières, en témoigne l'expertise scientifique locale ou sub-locale que certains acteurs de l'environnement du forum peuvent mobiliser pour contrecarrer le forum.

Conclusion

Ce chapitre avait retenu l'objectif de démontrer les stratégies d'adaptation des multinationales minières aux dispositifs participatifs de gouvernance démocratique qui évoluent dans leur milieu d'accueil. Notre cas d'étude porte sur Banro Mining via sa filiale locale, Twangiza Mining, installée à Luhwinja, au Sud-Kivu, depuis 2003. Ce n'est toutefois qu'en 2011, avec la phase de production, que ses activités démarrent réellement. La communauté locale a, dès lors, subi de multiples préjudices : les creuseurs artisanaux se sont vus expulsés de leurs sites tandis que les villages et les champs des ménages ont été accaparés par l'entreprise.

Pour répondre à cela, quelques initiatives promouvant la gouvernance participative ont vu le jour à Luhwinja. Dans ce sens, un premier forum communautaire a été créé en 2009. Son effectivité s'est toutefois révélée décevante, selon quelques observateurs de Luhwinja. Un nouveau forum communautaire a alors été initié ; il se tient depuis presque deux ans. Ce cadre participatif regroupe plusieurs couches de la population de Luhwinja. Sa vocation est au départ de défendre les intérêts de la communauté locale vis-à-vis de Twangiza Mining, qui développe de multiples stratégies contestables.

Nous avons, en effet, identifié des stratégies telles que celle de la carotte. Ainsi, l'entreprise Twangiza Mining accorderait implicitement des largesses à certains du forum et à leurs proches, en les gratifiant notamment de fournitures ainsi que de denrées alimentaires. Des perspectives d'emploi favoriseraient également les proches de quelques membres du forum, qui se voient, dès lors, moralement contraints de soutenir l'entreprise minière

lors des échanges. Des clivages divisent ainsi le forum, ce qui fragilise sa cohésion interne.

D'aucuns pensent cependant que l'entreprise Twangiza Mining n'applique pas sciemment cette politique de la carotte ou la stratégie consistant à diviser pour régner afin d'exercer son influence sur certains membres du forum. Il est difficile de prendre position sur ce point. D'un côté, le forum ne semble plus pouvoir influencer la prise de décisions en faveur de l'entreprise minière. De l'autre, il semble également inapte à agir constamment en faveur de la communauté. Il s'avère donc pratiquement impossible que le discours du forum soit constamment symétrique et que la cohésion des membres soit totale.

Twangiza Mining recourt également à d'autres stratégies contestables, particulièrement dans un contexte de litiges sur des questions d'expertise scientifique qui peuvent opposer ses intérêts à ceux de la communauté. Dans ce cas, l'entreprise utilise la puissance hiérarchique élevée afin de désarmer le pouvoir local.

En conclusion, il apparaît, au terme de cette étude, que l'entreprise minière seule ne peut parvenir à encadrer l'espace participatif visant à préserver les intérêts communs. Elle recourt à d'autres instances locales, notamment politiques, administratives et même scientifiques. Un forum communautaire local, face aux enjeux des entreprises minières internationales, ne semble ainsi pas en mesure d'intervenir réellement en faveur de la communauté. Il conviendrait, afin d'en garantir l'effectivité, de l'affranchir absolument de la gérontocratie et du paternalisme coutumier qui tendent à le dépouiller de son caractère participatif au bénéfice des entreprises minières.

Bibliographie

- Abdourahmane, N. 2010. « Économie solidaire et démocratie participative locale. » *Marché et organisations* 11 (1) : 73-92. DOI : 10.3917/maorg.011.0073
- Assemblée nationale de la RDC. 2008. Loi organique sur la décentralisation, n° 08/016 du 7 octobre 2008, Kinshasa.
- Bacqué, M.-H. & Sintomer, Y. 2001. « Gestion de proximité et démocratie participative ». *Les Annales de la recherche urbaine* 90 : 148-155. DOI : 10.3406/aru.2001.2418
- Barthe, Y. 2005. « Discuter des choix techniques ». *Revue Projet* 284 (1) : 80-84. DOI : 10.3917/pro.284.0080
- Blondiaux, L. 2001. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». *Mouvements* 18 (5) : 44-51. DOI : 10.3917/mouv.018.0044
- Blondiaux, L. 2004. « Prendre au sérieux l'idéal délibératif. Un programme de recherche ». *Revue suisse de science politique* 4.

- Blondiaux, L. 2007. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique ». *Mouvements* 50 : 118-129. DOI : 10.3917/mouv.050.0118
- Blondiaux, L. 2008. *Le Nouvel Esprit de la démocratie représentative*. Paris : Seuil (coll. « La République des Idées »).
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix* 57.
- Bourdieu, P. 2002. « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la "volonté générale" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 140.
- Callon, M., Lascoume, P. & Barthe, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Campbell, B. 2004. « Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique ». Document de recherche n° 3. Uppsala : Nordiska Afrika Institute.
- Dickert, N. & Sugarman, J. 2005. « Ethical goals of community consultation in research ». *American Journal of Public Health* 95 (7) : 1123-1127.
- Geneen, S. 2014. « "Qui cherche trouve". The political economy of access to gold mining and trade in South-Kivu, RDC ». Thèse de doctorat en Études de développement, Université d'Anvers.
- Gret, M. & Sintomer, Y. 2002. *Porto Alegre. L'Espoir d'une autre démocratie*. Paris : La Découverte.
- Hermet, G. 2006 (novembre). *Le Monde* 142 (2).
- Hirschmann, A. 1995. *Défection et prise de parole*. Paris : Fayard.
- Maison des mines du Kivu. 2015. « Évaluation des impacts des investissements miniers de Banro Corporation sur les droits humains en République démocratique du Congo ».
- Rubbers, B. 2013. « Les sociétés africaines face aux investissements miniers ». *Politique africaine* 131 (3) : 5-25. DOI : 10.3917/polaf.131.005
- Rui, S. 2002. « La démocratie participative, entre frustrations et production d'espaces critiques ». Colloque, Quercy-Rouergue.
- Silakaratna, S. 1988. « L'animateur au service du développement participatif. Théorie et pratique ». Genève : BIT.
- Tétreault, S. *et al.* 2013. « Comment mobiliser la communauté grâce au forum communautaire ? Une méthode participative à la portée de l'intervenant social ». *Service Social* 59 (2). DOI : 10.7202/101911ar
- Thune, M. 2011. « L'industrialisation de l'exploitation de l'or à Kalsaka, Burkina Faso : une chance pour une population rurale pauvre ? ». *EchoGéo*. DOI : 10.4000/echogeo.12535