

# **CONJONCTURES CONGOLAISES 2014**

**POLITIQUES, TERRITOIRES ET RESSOURCES NATURELLES :  
CHANGEMENTS ET CONTINUITÉS**

n° 86

2015



# Conjonctures congolaises 2014

Politiques, territoires et ressources naturelles :  
changements et continuités

sous la direction de

Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda

n° 86

2015

**Africa**  
Africa  
TERVUREN

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 et Politique (anciennement Institut africain/Cedaf)  
Afdeling Geschiedenis en Politiek (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/africainstitute/index\\_html](http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africainstitute/index_html)  
Conditions de vente : [www.africamuseum.be/research/publications](http://www.africamuseum.be/research/publications) ; [publications@africamuseum.be](mailto:publications@africamuseum.be)

Mise en page : F. Richard (Quadrato)

Couverture : Mieke Dumortier (MRAC)

Photo de couverture : Vue de Bukavu, 2014. Photo © Stefaan Marysse, 2014.

Photos arrière : Exploitation artisanale d'or dans la concession de Banro, 2014. Photo © François Stroobant, 2014 ; Mine d'or à ciel ouvert de Banro à Twangiza, 2013. Photo © Stefaan Marysse, 2013.

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, 2015.

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 :

## SOMMAIRE

### I. Troisième République : changements et continuités

|  |    |
|--|----|
| De la Deuxième à la Troisième République. État et politique : continuités et changements<br><i>Gauthier de Villers</i> ..... | 9  |
| Croissance cloisonnée : note sur l'extraversion économique en RDC<br><i>Stefaan Marysse</i> .....                            | 25 |

### II. Ressources naturelles : politiques et territoires

|   |     |
|---|-----|
| Quel développement agricole pour la RDC ?<br><i>Philippe Lebailly, Baudouin Michel et Alphonse Roger Ntoto M'Vubu</i> .....   | 45  |
| Hydrocarbures : l'État affirme sa volonté d'exploiter la ressource<br><i>François Misser</i> .....  | 65  |
| Les concessions forestières des communautés locales : une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC<br><i>Cédric Vermeulen et Alain Karsenty</i> .....  | 97  |
| Le Katanga et la Zambie : une tradition de transnationalisme négligée<br><i>Enid Guéné</i> .....  | 113 |
| Conflits réserve de Bombo-Lumene vs communautés locales de Mbankana au plateau des Bateke. Analyses et perspectives pour une gouvernance participative<br><i>Mavakala Kalunseviko Krossy</i> .....            | 145 |
| Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières internationales<br><i>Gabriel Kamundala, Stefaan Marysse et F. Iragi Mukotanyi</i> ..... | 167 |
| Autorité publique et implication des forces armées dans les dynamiques foncières au Sud-Kivu, à l'est de la RDC<br><i>Emery Mushagalusa Mudinga et An Ansoms</i> .....  | 197 |
| Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement<br><i>Aymar Bisoka Nyenyezi et An Ansoms</i> .....                             | 217 |
| Les limites d'une « gouvernance par le bas » : les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu<br><i>Anuarite Bashizi et Sara Geenen</i> .....   | 239 |

### III. Chronique politique

|  |     |
|--|-----|
| RDC 2014 : la fièvre électorale s'empare du pays<br><i>P. Bouvier et J. Omasombo</i> ..... | 261 |
|--|-----|



**I**  
**TROISIÈME RÉPUBLIQUE :**  
**CHANGEMENTS ET CONTINUITÉS**



## DE LA DEUXIÈME À LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. ÉTAT ET POLITIQUE : CONTINUITÉS ET CHANGEMENTS

*Gauthier de Villers*

Ce chapitre a pour objet les continuités et changements dans le système étatique et politique du Congo-Kinshasa. Une analyse historique devrait remonter plus haut, mais on partira du régime de la Deuxième République qui a donné forme à un État postcolonial au Congo, en même temps qu'il en a provoqué le démantèlement. Une deuxième section discute la question de la greffe des modèles de la démocratie représentative et de la « bonne gouvernance », à la suite des interventions de la « communauté internationale » au cours de la période de transition politique. La troisième section cherche à saisir les lignes de force des évolutions sous une Troisième République encore dans sa genèse. L'accent est mis sur la poursuite du processus d'affaiblissement et de fragmentation de l'État, sur la reproduction aux différents niveaux du pouvoir d'un régime de nature patrimoniale et clientéliste, sur l'intervention de formes de négociation et de médiation dans l'exercice du pouvoir. Dans des considérations finales, on indique brièvement l'importance décisive du processus de réinsertion du pays dans les rapports politiques et économiques internationaux.

### **Deuxième République : de l'« État du peuple tout entier<sup>1</sup> » à l'État patrimonial et son démantèlement**

S'emparant du pouvoir suprême en 1965, Mobutu va entreprendre la construction d'un État qui, en réplique à celui, oligarchique et discriminatoire, du colonisateur, incarnerait la Nation libérée et unifiée.

La Constitution zaïroise telle que révisée en 1974 définit le Mouvement populaire de la révolution, le parti-État, comme « la Nation organisée politiquement ». Le 16 mai 1988, Mobutu rappellera, dans son discours d'ouverture à un congrès du MPR, quels sont, à ses yeux, et quels doivent être dans l'esprit de tout Zaïrois, les fondements du système politique : « C'est le Mouvement populaire de la révolution qui a fait le nouvel État zaïrois, après l'anéantissement des structures colonialistes. Ce nouvel État ne peut que s'identifier au Parti qui a la primauté, en tant que

---

<sup>1</sup> J'emprunte cette notion à la Constitution soviétique de 1977. L'« État du peuple tout entier » était censé prendre la relève de l'État de la « dictature du prolétariat ».

premier moyen du peuple organisé politiquement<sup>2</sup>. » Tout Zaïrois, quel que fût son âge, appartenait de plein droit et de « plein devoir » au Parti. Un slogan, énoncé en lingala, était rituellement invoqué : *Olinga, olinga te, ozali kaka MPR* (« Que tu le veuilles ou non, tu es membre du MPR »).

Le discours de « l'authenticité » sert de ciment idéologique. Il en appelle à l'idée que la Nation zaïroise, au-delà de sa diversité extrême (ethnique, linguistique...), repose sur une fondamentale unité culturelle, sur des valeurs et une vision partagées du monde politique et social. Cette unité du corps social ne saurait être valablement (« authentiquement ») représentée et exprimée par un appareil gouvernemental et administratif : elle doit s'incarner dans une personne, se manifester par les vertus charismatiques du « Président-fondateur ». « En République du Zaïre, énonce la Constitution de 1974, il n'existe qu'une seule institution, le Mouvement populaire de la Révolution qu'incarne son président. » Ce qui avait été désigné comme la « doctrine du MPR » devient « le mobutisme ». Le 15 août 1974, le président, soucieux de rigueur doctrinale, aura cependant soin de préciser qu'il faut se garder « de considérer le “mobutisme” comme la consécration d'un homme, le citoyen Mobutu Sese Seko » ; il explique : « Le “mobutisme” traduit avant tout le mariage entre le Peuple zaïrois et son Chef. Car le “mobutisme” n'existerait pas s'il n'existait pas le Peuple zaïrois. Le Peuple et le Chef font une seule et même personne. »

Si le discours de l'authenticité invoquait une identité collective imaginaire, il avait la vertu d'apparaître en affinité avec l'impératif de la désaliénation culturelle et de la fondation d'un sentiment national. Mais, dans les circonstances historiques et le contexte politique, il devait fatalement déboucher sur une rhétorique idéologique exprimant, en s'efforçant de la travestir, l'affirmation d'un pouvoir despotique.

Il y a un large consensus pour appliquer à ce pouvoir le concept wébérien de patrimonialisme. Weber définissait ainsi la domination patrimoniale : « Lorsque le prince organise fondamentalement son pouvoir politique de la même manière qu'il exerce son pouvoir domestique, nous parlerons d'une formation d'*État patrimonial* » (Weber 2013 : 131). Dans une société qui n'est plus une communauté domestique, la domination patrimoniale consiste « à traiter toutes les relations de domination comme des propriétés personnelles du seigneur, sur le modèle du pouvoir et de la propriété domestiques » (*ibid.* : 143).

Pour Weber, cette forme de domination caractérisait des temps historiques pré-modernes où prédominait encore la légitimation « traditionnelle » du pouvoir, celle qui invoque l'« autorité de ce qui a toujours été ». Au Congo/Zaïre (et ailleurs en Afrique) la genèse de cette forme est tout autre. Elle succède à un régime colonial qui, dans l'exercice du pouvoir direct sur la population par des chefs blancs et noirs, présentait des traits patrimoniaux, mais dans lequel l'État lui-même était un

<sup>2</sup> Mes citations des discours de Mobutu proviennent du recueil officiel (Mobutu 1975, 1988).

État moderne exerçant sa domination hégémonique « à travers une bureaucratie européenne, socialement distante, paternaliste, mais impersonnelle » (Young & Turner 1985 : 164).

C'est la différence entre cette trajectoire historique et celle que considérait Weber qui a conduit Jean-François Médard à introduire, à propos de l'État africain postcolonial, le concept de « néo-patrimonialisme ». Cet État, observe-t-il, combine la logique patrimoniale et la logique bureaucratique, et n'est dès lors pas une pure fiction d'État moderne. Il est « certes une façade par rapport à ce qu'il prétend être » (un État moderne légitimé par sa référence à des « normes publiques et des idéologies universalistes »), « mais il n'est pas qu'une façade, car il est capable d'extraire et de distribuer des ressources » par l'instrumentalisation de l'appareil bureaucratique hérité de l'État colonial (Médard 1982 : 27-29).

Cependant, l'héritage institutionnel de l'État moderne de type colonial va rapidement se déliter. Ce sont avant tout les relations avec les créanciers extérieurs et l'imposition d'une politique d'ajustement structurel dans les années 1980 qui contraindront le régime à continuer de sacrifier aux formes de la gestion bureaucratique.

L'État patrimonial mobutiste est un État clientéliste prébendier. Les hautes charges publiques sont attribuées en fonction de l'allégeance au chef suprême. Leurs bénéficiaires jouissent de prébendes, profits financiers et autres avantages attachés à leur charge ou qu'ils peuvent se procurer par son exercice. Les « barons » du régime reproduisent le modèle patrimonial dans le domaine de leurs attributions. Ils cherchent à faire de celui-ci un fief taillable et corvéable à leur merci. Le 25 novembre 1977, dans son célèbre discours dit du « mal zaïrois », Mobutu devait constater : « Pour tout dire, tout se vend et tout s'achète dans notre pays. Et dans ce trafic, la détention d'une quelconque parcelle de pouvoir public constitue une véritable monnaie d'échange en contrepartie de l'acquisition illicite de l'argent ou d'une valeur matérielle et morale. »

Avec le règne de l'arbitraire, avec l'économie politique de la prédation, avec la terrible dégradation des conditions de vie, le charisme présidentiel s'épuise. L'entreprise de réinvention de la tradition par le discours de l'authenticité perd tout crédit, et la logique culturelle qui fondait la légitimation du pouvoir politique se trouve pervertie.

Interrogeant les formes de la culture politique au Congo-Kinshasa et dans d'autres pays d'Afrique centrale, Michaël Schatzberg mettait en lumière une « trame morale » (« *moral matrix* »), un schème conceptuel implicite à valeur normative reposant sur une vision idéalisée de la distribution des droits et responsabilités au sein de la famille patriarcale (Schatzberg 2001). La relation du chef à ses sujets se veut ici de même nature que celle d'un père à ses enfants.

Cette idéologie paternaliste a ses fondements dans le temps long d'une histoire politique et culturelle. Dans son enquête sur « la tradition politique ancienne de l'Afrique équatoriale », Jan Vansina a montré que l'organisation sociale y reposait sur des groupements à base territoriale, la « maisonnée » et le village, se présentant

comme des groupes de parenté. Il précisait que les rapports de parenté invoqués sont en grande partie fictifs : les chefs de village pouvaient avoir acquis leur statut à la suite d'une compétition avec des rivaux plutôt que par la succession lignagère ; les membres d'une maisonnée comprenaient des parents de sang, mais aussi des épouses provenant d'un lignage étranger, des clients, des esclaves domestiques... Le modèle de la parenté était donc une « idéologie » que le culte des ancêtres consacrait (Vansina 1980). Le colonisateur belge va reconduire cette métaphore familiale en légitimant sa domination dans le registre d'un paternalisme civilisateur (Rubbers 2013).

Du fait de cet héritage de traditions autochtones et exogènes, l'idée du « père de la Nation » a pu exercer une forte emprise sur les esprits, y compris sur celui du président lui-même. Celui-ci s'est employé à cultiver son image par des mesures « généreuses » de redistribution, et en pratiquant, comme un empereur romain (Veyne 1976), la politique de l'évergétisme : il « offrait » à son pays d'imposantes réalisations comme le barrage d'Inga et « donnait » à son peuple le spectacle grandiose d'« animations » politiques inspirées du communisme asiatique.

Un temps, la domination patrimoniale mobutiste a donc pu mobiliser efficacement l'idéal du chef riche et généreux, puissant et protecteur, mais l'exercice du pouvoir personnel absolu a rapidement débouché sur cette forme de despotisme que Weber dénommait le « sultanisme », un régime où l'arbitraire de la domination patrimoniale n'est plus régulé ou tempéré par les traditions (Weber 1995 : 308).

Pour spécifier la nature de la relation entre le chef patriarcal africain et ses administrés, Schatzberg cite cet axiome congolais : « Le pouvoir se mange en entier. » La formule, souligne-t-il, suggère deux idées : celle de l'unité et de l'indivisibilité du pouvoir détenu par le « *father-chief* » ; celle de l'autorité comme pouvoir de « manducation ». Cette seconde idée doit être spécifiée : si le chef-père a le droit d'accumuler richesses et prestige et de s'en « nourrir », il a le devoir d'assurer à ses « enfants » bien-être et protection ; quand il ne pense qu'à son propre « ventre », il devient sorcier, cet être maléfique qui, par des pratiques magiques, « mange » ses victimes ; il entretient la crainte, mais il perd sa légitimité (Schatzberg 2001 : 40 et suiv., 173).

Le « sultan » Mobutu est aussi un redoutable « sorcier ». Mais la sorcellerie ne pourra conjurer le délitement du pouvoir.

La solidité d'un système de patronage dépend de l'autorité dont le patron jouit sur ses clients, de la densité des réseaux du clientélisme et de leur emprise sur la société. Or, dans le contexte politique et social zaïrois, les « réseaux du patronage » ont « peu de profondeur et d'extension » (Lemarchand 1986 : 63-64). Une grande partie de l'élite politique est d'ascension récente (et précoce) et la doit plus à des circonstances et à des liens personnels qu'à sa position et son influence sociales. D'autre part, l'autorité du président Mobutu s'étiole progressivement avec le déclin de son prestige et la diminution de sa capacité de redistribution qu'a entraînés la contraction, sinon de sa fortune personnelle, en tout cas des ressources publiques qu'il pouvait s'approprier et affecter librement.

Parallèlement, la réalité étatique est de plus en plus fantomatique. Parce qu'elle repose sur des relations personnelles et engendre jusqu'au sommet de l'État la compétition d'individus et de factions avides de pouvoir, d'honneurs et d'argent<sup>3</sup>, la nature du régime provoque l'« informalisation » de la sphère publique par sa désinstitutionnalisation et sa privatisation.

L'affaiblissement du président et l'appauvrissement de l'État renforcent la propulsion des barons du régime à conquérir leur autonomie, d'une part par la création de fiefs administratifs et leur privatisation de fait, d'autre part en s'associant aux réseaux d'une économie informalisée et criminalisée.

L'idée de la faillite (*state failure*) ou de l'effondrement (*state collapse*) de l'État dans un pays comme le Congo/Zaïre a été critiquée par de nombreux chercheurs, parce qu'elle impliquerait une certaine définition *a priori* et une conception normative du phénomène étatique. Cependant, si on ne réduit pas la notion d'État à celle du pouvoir politique, on ne peut nier que, dans les années 1990, avec le retrait des grands partenaires étrangers du pays, la montée d'une colère sociale, la renonciation contrainte de Mobutu au parti unique, le démantèlement du régime de la Deuxième République a abouti à un effondrement presque total de l'État lui-même.

Le cas de l'armée est particulièrement exemplaire de cette évolution. Honoré N'Gbanda, dernier conseiller spécial de Mobutu en matière de Sécurité, observant la débâcle de l'armée zaïroise en 1996-1997 devant l'offensive d'une rébellion (celle de l'AFDL) portée et soutenue par une coalition régionale, décrira une « guerre des généraux » où les alliances se font et se défont « sur la base des intérêts matériels des individus en quête de pouvoir, d'influence et d'argent auprès du maréchal Mobutu » (N'Gbanda 1998 : 102-103).

En même temps que celle de ses forces armées, l'État avait perdu la maîtrise de la fonction régaliennne de « battre monnaie », et un phénomène d'hyperinflation provoquait, dans des sortes de jacqueries urbaines, de grands mouvements de pillages et de destructions. Troisième manifestation majeure de la ruine de la puissance étatique : la chute brutale de la production du cuivre (plus de 450 000 tonnes en 1988, moins de 40 000 en 1994) qui privait le pouvoir central de sa principale ressource.

## **Le modèle de la démocratie et la naissance de la Troisième République**

Depuis la décennie 1990, libérée de l'étau de la guerre froide par la chute de l'empire soviétique, une « communauté internationale » dominée par les démocraties occidentales a entrepris de convertir le monde au modèle politique de la démocratie parlementaire. L'Afrique subsaharienne pouvait apparaître comme une

---

<sup>3</sup> Voir, par exemple, les observations et le témoignage d'un ex-diplomate et agent des services secrets : Dungia 1992 et s.d.

« terre de mission » prometteuse, divers régimes despotiques y ayant dilapidé, avec la ruine de l'économie, leurs ressources politiques, et ayant perdu toute légitimité.

Au Congo/Zaïre, il faudra cependant un long délai avant que l'entreprise puisse y être tentée.

Avec la dissolution de la Deuxième République à laquelle se résout Mobutu en avril 1990, s'y est ouverte une laborieuse transition (1990-2006), marquée par la succession de plusieurs régimes politiques, et par deux guerres à la fois intérieures et régionales, celle de 1996-1997, celle de 1998-2002. L'envoi d'une Mission des Nations unies et les autres interventions internationales ont mis fin à la deuxième guerre, réuni le pays, et rendu possibles, en 2006, des élections générales pluralistes qui donneront naissance à la Troisième République.

La tenue de ces élections est l'objectif central que s'était assigné, depuis son engagement en RDC, la « communauté internationale ». La « *peacekeeping culture* » animant celle-ci voit, en effet, dans l'instauration d'une forme de démocratie libérale, la condition fondamentale de la (re)construction d'un État de droit poursuivant le bien public par le développement économique et social (Autesserre 2010).

Il y avait, dans cette entreprise de conversion du Congo-Kinshasa et de l'Afrique au régime de la démocratie parlementaire, un aspect paradoxal. Elle intervient à un moment historique où la crise de ce modèle politique s'affirme de plus en plus dans les pays de vieille démocratie.

Arrêtons-nous un moment sur la nature de cette crise. Elle est fondamentalement une crise de la représentation.

Dans les démocraties parlementaires, les électeurs délèguent leur pouvoir souverain à ceux qu'ils élisent. Pour que cette délégation ne soit pas une dépossession, il faut alors que les élus soient les représentants des intérêts et aspirations d'un corps électoral. Et pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la société soit « représentable », ce qui implique, comme l'a écrit Alain Touraine, que l'on y observe « une forte agrégation des demandes provenant d'individus et de secteurs de la vie sociale très divers » (Touraine 1994 : 79). Il en a été relativement ainsi quand les clivages sociaux nés du développement de l'État-nation et de la révolution industrielle étaient marqués, ainsi quand s'affirmaient avec force l'opposition entre détenteurs des moyens de production et travailleurs salariés ou celle entre tenants d'un État laïque et partis cléricaux. Comme l'écrit Vincent de Coorebyter à propos du cas particulier de la Belgique, le système parlementaire « (a emporté) globalement l'adhésion [...] pendant près d'un siècle, parce que les dominations subies par différentes fractions de la société (étaient) tellement puissantes que ces fractions dominées (avaient) d'excellentes raisons de se mobiliser pour entrer dans le jeu démocratique et pour essayer de profiter du suffrage universel » (de Coorebyter 2014 : 19). Mais aujourd'hui, « le corps sociétal et le corps électoral se sont divisés en tendances » si diverses et si idéologiquement poreuses « que de plus en plus nombreux sont ceux qui ne peuvent plus s'identifier à un parti » (*ibid.* : 20-21).

Dans un contexte comme celui du Congo, l'écheveau des intérêts particuliers, des appartenances et identifications sociales apparaît plus inextricable et plus confus encore. Les oppositions entre dominants et dominés, entre nantis et démunis, sont ici brouillées par des solidarités et complicités régionales, ethniques, familiales, religieuses..., qui sont multiples, enchevêtrées, mouvantes.

Et il y a ici l'empreinte des guerres et des conflits armés sur le champ politique. Plus que jamais, dans un pays où le pouvoir, sous la colonisation et après l'indépendance, a toujours fait appel à l'usage ou la menace de la violence, s'imposent la force physique et la force matérielle, celle des armes et celle, liée à la première, de l'argent. Certes, à partir de 2002-2003, avec la fin de la guerre, la compétition armée s'est transformée en compétition politique, mais les anciens belligérants, qui, désormais, s'affrontent pour des élections, sont particulièrement imperméables à la culture démocratique, celle du débat argumenté autour de conceptions concurrentes du développement national et du bien commun. L'engagement idéologique, la confrontation de programmes – on ne s'en étonnera pas – furent absents de la campagne électorale de 2006<sup>4</sup>. Ce qui y a joué, outre parfois des pratiques d'intimidation et de violence, ce sont les moyens financiers très inégaux dont disposaient les candidats, c'est le recours à une thématique identitaire à travers, en particulier, un discours mettant en cause la « congolité » de Joseph Kabila, c'est la capacité de ce dernier à faire valoir une image de « pacificateur » et réunificateur du pays grâce au rôle que lui avait fait jouer, et à l'appui que lui avait apporté, la « communauté internationale ».

Il reste que les élections ont bien eu lieu et que les observateurs considéreront généralement qu'elles se sont déroulées dans des conditions fiables et qu'elles ont abouti à des résultats crédibles.

Comme on le redira au point suivant, ces élections ont eu des effets socio-politiques importants, mais sans se traduire par une structuration cohérente et une réelle démocratisation du champ politique.

Les acteurs internationaux avaient-ils été victimes d'illusion, avaient-ils cru aux vertus décisives du suffrage universel et des élections libres ?

On peut difficilement attribuer aux principaux d'entre eux une telle naïveté. Plus qu'à la foi démocratique, leur démarche répondait à des considérations pratiques. Une fois le pays relativement pacifié et un consensus obtenu sur le principe de la conquête du pouvoir par les urnes, l'organisation d'élections pouvait être considérée comme une question avant tout financière et technique qui apparaissait la plus maîtrisable (Autesserre 2010 : 109). Et avec leur tenue, les Nations unies pourraient se targuer d'un succès incontestable et justifier un progressif désengagement.

En mettant l'accent sur l'impératif de la « bonne gouvernance » plus que sur celui d'une démocratisation canonique, la Banque mondiale a témoigné d'une

---

<sup>4</sup> Pour cette campagne et les élections elles-mêmes, voir notamment : de Villers 2009 : 386-411.

certaine lucidité. Gorän Hyden observe que la problématique de la gouvernance est « *performance-oriented* », plutôt que déterminée par des normes universelles telles celles de la démocratie (Hyden 1992 : 22). Ce sont, en effet, des considérations pragmatiques qui sous-tendent le modèle d'une gouvernance du domaine public exercée par une administration fonctionnant dans le cadre des lois promulguées par un État de droit, où les gouvernants et leurs agents sont responsables de l'exécution de la mission qui leur a été confiée. La problématique de la Banque apparaît ainsi proche de celle de Max Weber qui, définissant l'État moderne comme un État bureaucratique reposant sur un mode d'organisation (formellement) « rationnel » régi par des normes juridiques impersonnelles, voyait ce système institutionnel relativement indifférent à la nature autoritaire ou démocratique (parlementaire) du régime politique comme à celle de la nature des intérêts sociaux que sert la bureaucratie. « La bureaucratie, écrivait-il, est en soi un instrument de précision qui peut être mis à la disposition d'intérêts très divers, purement politiques aussi bien que purement économiques, ou de n'importe quel autre type » (Weber 2013 : 104).

Relevons, cependant, que la Banque mondiale s'écarte du modèle bureaucratique wébérien quand, dans sa définition de la « bonne gouvernance », elle ajoute aux critères de la légalité et de la responsabilité (*accountability*) ceux de l'« information » des citoyens et de la « transparence » dans la gestion de l'espace public<sup>5</sup>, des exigences qui paraissent contraires à la simple recherche de l'efficacité de la machine administrative. Weber avait observé : « Toute bureaucratie cherche à renforcer (la) supériorité du savoir professionnel en *gardant secrets* ses connaissances et ses objectifs » (*ibid.* : 106). Mais la Banque mondiale est une bureaucratie supranationale qui, pour remplir sa mission, doit avoir libre accès aux livres de compte et autres documents des bureaucraties nationales : l'exigence de la transparence s'explique alors peut-être par cette préoccupation autant – ou plus – que par les impératifs de la démocratie.

Où la Banque rejoint à nouveau Weber, c'est en faisant, de la prédictibilité que permet l'établissement d'un régime de droit, une condition essentielle à l'essor du capitalisme entrepreneurial. Or, plus qu'aux vertus de la démocratie parlementaire, la Banque croit à celles d'un retour des investisseurs avec le rétablissement des conditions de fonctionnement de l'économie de marché (aussi : de Villers 2014 : 300-303). De ce point de vue, certains succès majeurs seront obtenus.

## **Modes d'être de l'État sous la Troisième République. Permanences et changements**

Si l'on peut dégager les traits fondamentaux de l'État Zaïre, parce qu'il appartient à une période clôturée à l'égard de laquelle on dispose de recul, analyser la

<sup>5</sup> Sur la gouvernance et ses critères, voir en particulier le rapport de la Banque mondiale qui a introduit la notion (World Bank 1992).

Troisième République, c'est s'aventurer dans une histoire en train de se faire dont le devenir est aléatoire. On ne peut donc se risquer à la prospective, mais on peut chercher à discerner dans les changements qui s'opèrent et les continuités qu'ils manifestent des tendances lourdes creusant un lit pour l'histoire à venir.

Un phénomène majeur est la poursuite et l'accentuation du processus d'affaiblissement et de fragmentation de l'État central qui avait caractérisé le régime Mobutu tout au long d'un déclin entamé dès le milieu des années 1970.

Examinons les principaux facteurs qui désormais y contribuent.

Le premier est le rôle de la procédure électorale dans l'institution du régime politique.

La victoire remportée aux élections de 2006 par Joseph Kabila et les formations politiques qui le soutiennent n'a pas conduit à restaurer la centralité et la « verticalité » d'un pouvoir autoritaire. Si Kabila l'a emporté, il est très loin d'avoir été plébiscité. Il recueille au second tour des présidentielles 58 % des suffrages, mais en étant sévèrement battu dans les six provinces de la moitié « occidentale » du pays. Les élections suivantes, celles de 2011, seront à un tour, ce qui lui permettra d'être élu avec 49 % des votants, alors que, de nouveau (de manière cependant moins nette), les résultats manifestent un clivage « est »/« ouest ». Cette fois, en outre, le déroulement des élections a été marqué par des problèmes d'organisation et des fraudes tels que beaucoup d'acteurs politiques et de grandes masses d'électeurs contestent la légitimité du vainqueur.

Arrêtons-nous brièvement sur la composition de l'Assemblée nationale.

À propos de celle élue en 2006, Erik Kennes observe qu'elle connaît « un trop-plein de l'histoire » : « les divers segments des élites antérieures » (« kabilistes, mobutistes, tshombistes, lumumbistes, enfants des personnalités de la Première République ») s'y retrouvent, en même temps qu'un certain nombre d'« hommes nouveaux » (Kennes 2008). L'Assemblée de 2011 présentera, elle aussi, une composition éclatée et hétéroclite. Les deux principales formations politiques (le PPRD, parti présidentiel, et l'UDPS, première formation de l'opposition) n'y rassemblent qu'un cinquième des députés. L'alliance de partis constituée autour du PPRD n'occupe que 130 des 500 sièges de l'Assemblée.

En dépit de l'opportunisme régnant et des moyens à la disposition du pouvoir présidentiel, le législatif n'est pas « aux ordres ». En témoigne, dans la période la plus récente, l'opposition qui s'y manifeste, y compris au sein de la coalition présidentielle, envers des projets de modification de la Constitution qui permettraient à Joseph Kabila de rester en place au-delà d'un second – et en principe dernier – mandat expirant en 2016.

Second grand facteur de fragmentation du pouvoir, la Constitution de 2006 a institué un régime de forte décentralisation territoriale qui devait être progressivement mis en œuvre. Heurtant des intérêts politiques et soulevant de grandes difficultés, son application se trouve retardée, contrecarrée, détournée. Cependant, du fait des réformes limitées que le pouvoir central a quand même engagées en même temps que de la faiblesse de son autorité, une certaine décentralisation

s'opère en pratique, obéissant à des rapports de force politiques et économiques plus qu'à la lettre et à l'esprit des lois. Elle se fait au profit de pouvoirs provinciaux, de ceux surtout (Katanga, Bas-Congo, Kinshasa) qui peuvent s'octroyer d'importantes recettes grâce aux richesses que génère leur circonscription administrative ou qui transitent par elle (Englebert & Kasongo 2014).

L'affirmation de pouvoirs provinciaux s'accompagne de la décrépitude accusée des administrations locales, celles des villes et des communes. Les provinces ne leur rétrocèdent guère la part qui leur revient dans les impôts et taxes, et les autorités nationales ne font qu'aggraver la situation des entités locales « en leur (détachant le) personnel pléthorique qu'elles ne peuvent plus absorber » (*ibid.* : 60).

Dans les arènes locales de la politique, la compétition pour le pouvoir et pour l'accès aux ressources se déroule en dehors de tout cadre institutionnel et sans le contrôle effectif de quelque autorité de tutelle ; elle est d'autant plus livrée au seul jeu de rapports de force que les élections prévues à l'échelle locale n'ont toujours pas été organisées.

Au niveau local comme aux autres niveaux, le contexte créé par les guerres et rébellions, avec les métastases qu'elles connaissent et le surgissement incessant de nouveaux conflits armés, provoque depuis deux décennies des formes de militarisation et de « brutalisation » des luttes pour le pouvoir. Dans le Congo d'aujourd'hui, soulignent deux chercheurs, règne une « contestation » généralisée ; la violence y est « l'effet de modes politiques militarisés où la coercition et la menace associée à celle-ci représentent une stratégie de contestation très cohérente, et souvent couronnée de succès, pour faire entendre des revendications » (Englebert & Tull 2013 : 6).

Les pouvoirs locaux, d'autre part, sont livrés à eux-mêmes. Ils ne s'inscrivent plus, ou seulement de manière précaire et limitée, dans la hiérarchie en cascade du clientélisme organisé par un État patrimonial centralisé. Le patrimonialisme s'est décentralisé. L'« État local », notent encore Pierre Englebert et Emmanuel Kasongo, est un État « self-service », « la fiscalité des communes est presque entièrement accaparée par leur propre reproduction », ainsi, à Kinshasa, où environ 90 % des dépenses communales iraient à des frais de fonctionnement, c'est-à-dire, pour l'essentiel, à la rétribution des fonctionnaires et agents de l'administration. Cet État local n'offre pour services à la population « que ceux qui permettent à leurs exécutants d'extraire des ressources » (Englebert & Kasongo 2014 : 60-62).

Avec cette forme de décentralisation par émiettement du pouvoir étatique, on observe, plutôt qu'une invention « par le bas » de nouvelles formes de gouvernance, l'essaimage du mode de gestion prédateur et prébendier que les hautes sphères du pouvoir continuent pour leur part à pratiquer avec une ampleur considérable. Des économistes estiment que, du fait principalement que continue à prévaloir la « logique du (néo-)patrimonialisme », la rente minière bénéficiant à l'État est pour le moins trois fois inférieure à ce qu'elle devrait être au vu des niveaux actuels de production (Marysse & Tshimanga 2014 : 162).

La gouvernance vertueuse que cherche à instaurer la Banque mondiale n'a pas eu raison de la culture politique qui, depuis l'indépendance, imprègne et, dans une large mesure, détermine les manières de gouverner.

Cependant, des changements s'opèrent. Le pouvoir continue à s'exercer sur un mode faiblement institutionnalisé et peu régulé par le dispositif légal et judiciaire, mais les pratiques de gouvernement et d'administration étatiques se reconfigurent.

Tentons de préciser les types de « gouvernance » qui se mettent en place en partant de l'exercice du pouvoir par le président Kabila.

La manière dont celui-ci a accédé à la tête de l'État et y a été reconduit mine son autorité. C'est l'assassinat de son père qui l'a fait président en janvier 2001, à la suite d'une procédure confuse de cooptation dans des cercles du pouvoir. En 2006, il est reconduit par le suffrage universel, mais il est l'élu d'une moitié géographique du pays. En 2011, il est le mal élu d'élections contestées. Et s'il s'est imposé dans la période 2001-2006, c'est grâce à l'engagement et au soutien d'une « communauté internationale » dont il cherche désormais à s'émanciper.

Du fait de sa trajectoire et de son profil, il n'a pas la stature d'un chef d'État. Outsider dans l'histoire politique congolaise, comme l'était son père, il n'a avec lui, quand il s'installe au pouvoir, ni une *camarilla*, un solide entourage d'hommes influents, ni une clientèle fidélisée largement ramifiée. Et il ne peut prétendre, dans ce pays en déshérence, ranimer un imaginaire national, celui de l'unité et de la grandeur d'une Nation, qui fut porté et incarné à ses heures de gloire par l'État Zaïre, celui, « lumumbiste », des rébellions pour une « seconde indépendance ». Il n'a pas le charisme et la verve oratoire de Mobutu, la passion persuasive de Lumumba.

Joseph Kabila doit donc entreprendre d'asseoir son autorité sans avoir les atouts et les qualités qui lui permettraient de la faire « reconnaître ». Il doit conquérir une autorité que sa personnalité et sa trajectoire ne lui confèrent pas, et qui, dans le présent contexte historique, ne peut lui être assurée que par une forme ou un semblant de légitimation démocratique. À cet effet, il peut se réclamer de sa majorité parlementaire, mais celle-ci résulte d'élections controversées, repose sur des adhésions et ralliements opportunistes, ne présente aucune cohérence. Il va, dès lors, tenter de s'affranchir de la loi de la majorité en jouant la carte du rassemblement national. Dans son discours de clôture aux Concertations nationales qu'il organise en septembre-octobre 2013, il prête aux participants la revendication d'une démocratie élargie, rassembleuse : « Face aux enjeux de l'heure, déclare-t-il, vous estimez qu'il ne faut pas sacrifier les impératifs de la pacification et du développement accéléré de notre pays sur l'autel d'une orthodoxie démocratique qui voudrait que la majorité tienne la minorité éloignée de la gestion de la chose publique. Soyez assurés que je vous ai entendus, et que je vous ai compris » (pour cette citation et les développements qui suivent : Bouvier & Omasombo 2014).

C'est le 15 décembre 2012, à l'occasion de son « discours sur l'état de la Nation », que le chef de l'État avait annoncé la création d'un « cadre pour les échanges entre toutes les forces vives de la nation ». Le contexte est alors celui

de l'aggravation de la situation sécuritaire au Nord-Kivu. L'armée nationale s'est révélée impuissante à affronter la dernière née des rébellions, celle du M 23, derrière laquelle se profile le Rwanda. Joseph Kabila peut recourir à la rhétorique de « la Patrie en danger ».

En dépit du boycott d'importantes formations de l'opposition politique, quelque 800 « représentants » d'instances et organisations fort diverses participent aux Concertations nationales. Au terme de celles-ci, ils expriment 679 « préoccupations » qui, rencontrées, devraient permettre « de remettre le pays sur ses rails » par une transformation profonde de l'État et de la société. Mais, mises à part des mesures de grâce en faveur de condamnés, la seule grande décision que prendra le chef de l'État est celle de constituer un « gouvernement de cohésion nationale ». Un an après la clôture des travaux, celui-ci n'a toujours pas été mis en place. « Noyé dans une marée d'appétits insatiables » (*ibid.* : 30), le président ne parvient vraisemblablement pas à arbitrer entre les ambitions concurrentes<sup>6</sup>.

Si, à leur ouverture, Joseph Kabila soulignait hautement que c'est « fort de (ses) prérogatives de chef de l'État » qu'il a décidé d'organiser les Concertations, cette démarche n'en atteste pas moins qu'il ne peut exercer le pouvoir sans recourir à la négociation, sans chercher à se rallier ou se concilier des acteurs qui ne lui doivent pas la position qu'ils occupent et l'influence dont ils jouissent.

Le parti dominant de la coalition qui constitue la « majorité présidentielle » (le PPRD) n'est en rien le succédané d'un parti unique. J. Kabila, d'ailleurs, a eu soin de s'en tenir formellement à l'écart. Les trois premiers Premiers ministres de la Troisième République (Gizenga, Muzito, Matata) ne proviennent pas de ce parti.

Les nominations dans le commandement militaire montrent que le chef de l'État (« commandant suprême des Forces armées ») peut être contraint de recourir à l'entremise d'acteurs qui ont été ses ennemis et sont susceptibles de nourrir toujours de dangereuses ambitions concurrentes. Dans les vastes régions où l'État reste confronté à des rébellions et dissidences, ce sont souvent d'anciens chefs rebelles (issus du RCD, de la mouvance *mai-mai*, du CNDP...) qui sont nommés à la tête des unités combattantes de l'armée nationale (voir par exemple : Johnson 2014).

Il ne s'agit pas seulement de la question du pouvoir présidentiel : c'est dans tous les domaines et à tous les niveaux, comme le montrent plusieurs recherches empiriques, que le pouvoir fonctionne à la négociation et en recourant à des formes de médiation. Le phénomène découle du processus de fragmentation de l'État que j'ai évoqué. Des chercheurs observent : « Les agents de l'État sont forcés de négocier avec divers rivaux politiques et de passer par leur intermédiaire (*to mediate with*) pour exercer un contrôle politique indirect sur la population » (Raeymaekers & Vlassenroot 2006).

<sup>6</sup> Il y a, estime Jean Omasombo, plusieurs milliers de candidats ministres (3000 à 10 000, avance-t-il au juger !). Interview de Marie-France Cros, *La Libre Belgique*, 11/01/2014.

Le processus de décentralisation manifeste ce nouveau mode d'être de l'État. Pierre Englebert parle d'une « démultiplication » de celui-ci. Palliant ses faiblesses et défaillances, les initiatives de différents acteurs (centraux et locaux, publics et privés) provoquent une « sédimentation institutionnelle anarchique » qui entretient un « régime d'incertitude » (Englebert 2012).

Des enquêtes sur les évolutions de l'enseignement primaire illustrent ces constats.

Depuis le milieu des années 1980, l'école congolaise est fondamentalement livrée à elle-même, c'est-à-dire à une multiplicité d'acteurs : Églises, associations de parents, politiciens locaux, promoteurs et entrepreneurs divers, mais aussi agents de l'État et d'administrations publiques. Le phénomène du délaissement financier de l'école par l'État qui, dans une large mesure, s'est traduit par sa privatisation, s'accompagne paradoxalement, d'une part d'une forte croissance des établissements scolaires, d'autre part de la création de nombreux services administratifs négociant avec les acteurs non étatiques la gestion des écoles, en particulier celle de frais scolaires pris en charge par les parents d'élèves. Il résulte, de la diversité des acteurs et des processus de négociation et de médiation au travers desquels est administrée l'école, un « empilement » de mesures et normes qui engendre l'état d'incertitude évoqué par Englebert (André *et al.* 2011).

## Considérations finales

Nombre des chercheurs qui observent les évolutions du Congo-Kinshasa rejettent les approches normatives partant du modèle d'un État « rationnel-légal » wébérien et/ou de celui de l'État démocratique libéral, et appellent à analyser la manière dont l'État se redéploierait et se réinventerait dans un champ sociopolitique éclaté et conflictuel à travers des procédures de négociation et de médiation. Mais ils mettent ainsi en lumière une reconfiguration du politique, des modes d'exercice du pouvoir, plutôt qu'un processus de reconstruction étatique. Critiquant la démarche *top-down* des acteurs internationaux consistant à tenter une nouvelle fois la greffe sur la société congolaise du modèle de la modernité occidentale, ils soulignent la nécessité de prendre en compte la manière dont les Congolais à différents niveaux font preuve de « résilience » et d'une capacité d'adaptation à des « formes mouvantes du “faire État” », initient des changements sur lesquels il faudrait chercher à appuyer toute entreprise de reconstruction (De Herdt & Poncelet 2011 : 18, 35). Mais, comme en jugent à mon sens lucidement Englebert et Tull, « rien ou presque n'indique que (l') inventivité impressionnante (de la société congolaise) soit suffisante afin de construire sur l'endogène [...] en ce qui concerne la promotion du bien-être économique et politique des Congolais » (Englebert & Tull 2013 : 22). Le dynamisme organisationnel de la « société civile » n'a pas conduit à l'affirmation d'un mouvement social donnant force et forme à une volonté collective de changement, et susceptible de la traduire politiquement. On a dû constater que les ONG, les Églises, les syndicats... n'échappent généralement pas à la logique

patrimoniale et clientéliste qui régit le système sociopolitique. « Les organisations qui répondent à de réels besoins, qui sont inventives, non corrompues, et qui restent indépendantes de quelque mouvance politique sont extrêmement rares », écrivent deux observateurs aguerris de la vie associative dans la région du Kivu, « berceau » dans les années 1980 de la société civile congolaise (Vlassenroot & Romkema 2007 : 15).

Certes, les combinaisons que fabriquent ou bricolent les acteurs pour rendre ou obtenir des biens et des services (en matière de sécurité, d'éducation...) dans un contexte de défaillance ou d'absence des institutions publiques, les initiatives des Congolais ordinaires et celles des organisations de la société civile contribuent et contribueront nécessairement à toute recomposition sociale et reconstruction étatique, mais les facteurs de changement qui paraissent être et devoir rester les plus déterminants sont ceux liés aux formes de réintégration du Congo dans les rapports internationaux que l'on observe depuis la chute de Mobutu et, surtout, depuis le début des années 2000. Ce sont, grâce avant tout à l'intervention de la « communauté internationale », la fin, en 2002, de « la grande guerre africaine » sur le sol congolais, la réunification du pays, le rétablissement d'un ordre étatique minimal, qui ont rendu possible l'organisation d'élections. Et celles-ci, en créant ce qu'un auteur a appelé un « clientélisme compétitif » (Khan 2012), ont modifié les conditions de l'accession au pouvoir et de son exercice, non certes en assurant l'avènement d'une démocratie effective, mais en faisant obstacle à la restauration du despotisme et en nourrissant des aspirations citoyennes. En second lieu, ces mêmes évolutions ont permis, par le retour des investisseurs étrangers, une « renaissance spectaculaire du secteur minier » (Marysse & Tshimanga 2013). Enfin, le phénomène de l'« africanisation » des rapports géopolitiques en Afrique centrale et puis la pénétration en force dans l'économie congolaise des pays « émergents », au premier rang desquels la Chine, provoquent de profonds changements dans l'insertion internationale du pays et les formes de dépendance auxquelles il est confronté.

Il ne s'agit bien entendu pas de soutenir que seuls importeraient ces facteurs exogènes. Ils interviennent en lien avec des évolutions internes, et celles-ci ne sont pas seulement de dérobade ou ruse devant les pressions et contraintes extérieures, de détournement des moyens que procurent à l'État les bailleurs de fonds et investisseurs étrangers : dans le contexte créé par l'institutionnalisation du pluralisme politique, par la reprise économique, par la multiplication des liens et des échanges internationaux, ces évolutions sont porteuses d'aspirations et de comportements nouveaux. Pour apprécier les perspectives de changement, il faut tenir compte de conduites sociales qui témoignent du refus de l'arbitraire des pouvoirs, qui attestent la légitimation et l'intériorisation dans la population des valeurs liées à l'idée de la démocratie et du règne de la loi, qui montrent chez un certain nombre de responsables et agents des appareils d'État une volonté de répondre à des exigences de « service public ». Mais ceci nécessiterait une autre analyse, qui paraît difficile à mener solidement aujourd'hui faute de recul et de données d'enquête suffisantes.

(Novembre 2014)

## Bibliographie

- André, G., De Herdt, T., Ebboki, L. *et al.* 2011. « L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience ». In De Herdt, T. (dir.), *À la recherche de l'État en R.D. Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan, pp. 115-157.
- Autesserre, S. 2010. *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press.
- Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2014. « Le président Kabila face à son destin ». In Omasombo, J. & Bouvier, P. (dir.), *République démocratique du Congo. Décentralisation et espaces de pouvoir*. Tervuren : MRAC, pp. 9-33.
- de Coorebyter, V. 2014 (septembre-octobre). « La crise du système démocratique ». *La Revue Nouvelle* : 16-21.
- De Herdt, T. & Poncelet, M. 2011. « La reconstruction entre l'État et la société ». In De Herdt, T. (dir.), *À la recherche de l'État en R.D. Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan, pp. 7-38.
- de Villers, G. 2009. *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 : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 75).
- de Villers, G. 2014. « La "communauté internationale" dans l'impasse ? Perspectives critiques ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 287-306.
- Dungia, E. 1992. *Mobutu et l'argent du Zaïre*. Paris : L'Harmattan.
- Dungia, E. s.d. *La Pieuvre tropicale. Mobutu et ses tentacules. (Un récit historique)*. Bruxelles : Éd. E. Dungia.
- Englebert, P. 2012 (mars). « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités décentralisées en République démocratique du Congo ». *Politique africaine* 125 : 169-188.
- Englebert, P. & Tull, D. 2013 (mars). « Contestation, négociation et résistance : l'État congolais au quotidien ». *Politique africaine* 129 : 5-22.
- Englebert, P. & Kasongo, E. 2014. « Essor provincial et asphyxie locale : paradoxe des réformes de décentralisation en RD Congo ». In Omasombo, J. & Bouvier, P. (dir.), *République démocratique du Congo. Décentralisation et espaces de pouvoir*. Tervuren : MRAC, pp. 51-63.
- Hyden, G. 1992. « Governance and the study of politics ». In Hyden, G. & Bratton, M. (éd.), *Governance and Politics in Africa*. Boulder (Colorado)-Londres : Lynne Rienner Publishers, pp. 1-26.
- Johnson, D. 2014. « La dynamique des groupes armés dans l'Est du Congo et le cas du M23 ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 79-106.
- Kennes, E. 2008. « La République démocratique du Congo en 2006 : tournant historique ? ». In Schulz M. (Hsrg), *Entwicklungsträger in der DR Kongo*. Berlin : Lit-Verlag, pp. 124-144.

- Khan, M. H. 2012. « The political economy of inclusive growth ». In De Mello, L. & Dutz, M.A. (éd.), *Promoting Inclusive Growth. Challenges and Politics*. OCDE publishing, pp. 15-53.
- Lemarchand, R. 1986. « Bringing factions back into the State ». In Nzongola-Ntalaja (éd.), *The Crisis in Zaire: Myths and Realities*. Trenton, New Jersey : Africa World Press.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les “trous noirs” de la rente minière en RDC ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Médard, J.-F. 1982. *L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?* Bordeaux : CEAN (« Travaux et documents », n° 1).
- Mobutu. 1975, 1988. *Mobutu. Discours, allocutions et messages (1965-1988)*, quatre volumes. Paris : Éditions du Jaguar.
- N'Gbanda, H. 1998. *Ainsi sonne le glas. Les derniers jours du Maréchal Mobutu*. Paris : Éditions Gideppe.
- Raeymaekers, T. & Vlassenroot, K. 2006. *Nor Mobutu nor Chaos. Why Congo's elections will not lead to democracy*. University Gent, Conflict Research Group.
- Rubbers, B. 2013. *Le Paternalisme en question. Les anciens ouvriers de la Gécamines face à la privatisation du secteur minier katangais*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 81).
- Schatzberg, M. 2001. *Political Legitimacy in Middle Africa. Father, Family, Food*. Bloomington : Indiana University Press.
- Touraine, A. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris : Fayard.
- Vansina, J. 1980. « Lignage, idéologie et histoire en Afrique équatoriale ». *Enquêtes et documents d'histoire africaine* 4 : 133-155. Université catholique de Louvain, Centre d'histoire de l'Afrique.
- Veyne, P. 1976. *Le Pain et le Cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*. Paris : Éditions du Seuil.
- Vlassenroot, K. & Romkema, H. 2007. « Local Governance and Leadership in Eastern RDC ». Report for Oxfam-Novib.
- Weber, M. 1995. *Économie et Société I. Les Catégories de la sociologie*. Paris : Éditions Pocket.
- Weber, M. 2013. *La Domination*. Paris : La Découverte (traduit de l'allemand par Isabelle Kalinowski, édition critique française établie par Yves Sintomer).
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C. : A World Bank Publication.
- Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. The University of Wisconsin Press.

# CROISSANCE CLOISONNÉE : NOTE SUR L'EXTRAVERSION ÉCONOMIQUE EN RDC

*Stefaan Marysse*<sup>1</sup>

## Introduction

La mine de cuivre de Kamoto au Katanga, fleuron de la société nationale Gécamines, s'écroule en septembre 1990. Avec la fin du régime politique de la Deuxième République, cet effondrement est le symbole très tangible de la faillite de l'économie politique des régimes africains de parti unique de l'ère de la guerre froide.

La fin de la guerre froide et la perte de légitimation externe et d'appui aux régimes autocratiques entraînent une vague de démocratisation dans l'Afrique postcoloniale (Young 2012). Mais cette « libération » politique va de pair avec une libéralisation économique, conséquence de la victoire du capitalisme occidental sur le communisme. La faillite de l'expérience des modèles de développement autocentrés en Afrique postcoloniale et la vague de démocratisation donnent naissance, à la fin du siècle passé, au « consensus post-Washington<sup>2</sup> » fondé sur l'idée que le développement de l'Afrique exige cette double libéralisation, politique et économique. La démocratisation devait assurer un contrôle sur la classe politique et forcer les élites à être plus transparentes et responsables, tandis que la libéralisation économique stimulerait la croissance au profit du bien-être de la population.

Au Zaïre/RDC la mise en pratique de ce consensus prendra bien du temps, car une longue période de transition chaotique et tragique (1990-2003) précédera le temps des réformes (voir entre autres Reyntjens 2009). Le processus de libéralisation économique est engagé avec l'accession de Joseph Kabila à la présidence,

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie Gauthier de Villers pour la lecture critique et la révision et correction de ce texte.

<sup>2</sup> D'après J. Williamson, le « consensus de Washington » est un ensemble de mesures de réformes économiques (ajustements structurels) conçues/exécutées par les institutions financières internationales (IFI) de Washington, que les pays pauvres très endettés devaient suivre pour sortir de la crise et de la régression économique. La critique formulée à l'encontre de cette approche fut que les causes de cette crise, surtout en Afrique subsaharienne, ne pouvaient être combattues par les seules mesures économiques, car elles étaient profondément politiques. Il fallait donc non seulement réformer/libéraliser l'économie, mais aussi, et surtout faire en sorte que les élites politiques acceptent des réformes de démocratisation et l'abolition des partis uniques. Cette critique est appelée le « consensus post-Washington ».

après l'assassinat de son père. Ce dernier avait suivi une politique économique « dirigiste » de contrôle des prix, mais sans en avoir les instruments d'exécution. Cette politique, dans un contexte de guerre et de rébellions, a encore aggravé la crise économique et accentué la croissance négative. Le nouveau président, qui s'était montré très à l'écoute du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT), entame son mandat par un voyage à Washington et va engager une politique de libéralisation économique (de Villers 2014). Celle-ci procède par étapes.

D'abord, à partir de 2001, la RDC redevient un membre actif des institutions financières internationales (IFI : FMI et Banque mondiale) et se rallie à leur programme de redressement macro-économique : maîtrise de l'inflation, taux de change libre, assainissement des finances publiques, en échange de son admission à un programme d'allègement de la dette (2003) qui aboutira en 2010 à l'annulation de 95 % de la dette publique accumulée (Kabuya & Tshiunza Mbiye 2006 ; Marysse 2012). Ensuite, des programmes de réforme plus structurels portant sur différents secteurs de l'administration sont élaborés et mis en œuvre avec des retards plus ou moins longs et des résultats très divergents (réforme des entreprises publiques, fonction publique, OFIDA, police...). Un de ces programmes qui a abouti à des réformes importantes est celui concernant le secteur minier. L'entrée en vigueur du nouveau Code minier de 2002 a vite attiré les capitaux étrangers, ce qui, à partir de 2007, conduira à une montée spectaculaire de la production et des exportations de cuivre et de cobalt. Avec la multiplication des contrats miniers, il y a une vraie ruée sur les ressources minières de la RDC (Marysse & Tshimanga 2013).

Dans ce qui suit, nous allons faire un bilan provisoire de la nouvelle ère économique qui s'est ouverte.

La question de recherche à laquelle cet article essaie de donner un début de réponse sera de savoir si la libéralisation économique et les réformes de gouvernance en cours peuvent conduire à une croissance inclusive ou, au contraire, à la reproduction d'un modèle d'extraversion ayant très peu de retombées à l'intérieur du pays. Une autre interrogation porte sur le rôle joué par le facteur « gouvernance » dans l'explication du bilan mitigé de la politique de redressement économique.

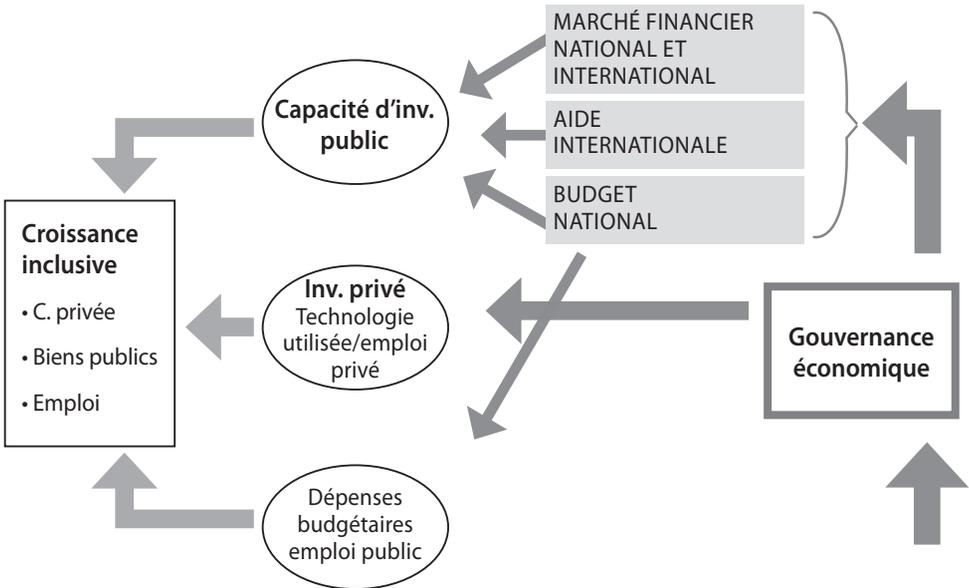
Dans la première section de cette note, nous explicitons la notion de « croissance inclusive », idéal prôné par les institutions financières internationales, signifiant une démarche de croissance soutenue ayant des retombées pour la majorité de la population. Dans les sections qui suivent, on confrontera la réalité à cette feuille de route idéale. On examinera d'abord les résultats en matière de croissance à travers ceux du secteur minier, qui en a été le moteur (section 2). Ensuite, on analysera les risques et faiblesses d'une croissance basée sur les investissements directs étrangers et les exportations de ressources naturelles (section 3). Enfin dans la conclusion, on dressera un bilan provisoire de la démarche de redressement économique entreprise.

## 1. Le *credo* de la croissance inclusive

L'objectif des institutions internationales qui prônent le développement par la libéralisation économique serait une « croissance inclusive » (IMF 2014). L'idée de base est double. Il faut une croissance soutenue se traduisant par une augmentation du revenu moyen, mais telle que cette amélioration concerne le plus grand nombre. Donc il ne suffit pas qu'il y ait croissance, mais il s'agit de faire en sorte que la population ait accès à ses fruits, donc augmente son pouvoir d'achat. Les sources de cette augmentation ne peuvent être que l'accès au travail rémunéré ou à des transferts de ressources par l'État ou des acteurs privés. Dans un pays à faible revenu national, et donc à faible capacité de transferts sociaux, l'emploi est le plus important moyen d'assurer une croissance « inclusive ». Selon les IFI et le consensus post-Washington, la réalisation d'une telle croissance dépend de quelques variables clés, mais déterminées par un facteur d'ordre politique, la qualité de gouvernance (voir figure 1).

D'abord, il y a la nécessité d'une augmentation des investissements privés et publics, condition préalable de l'amélioration de l'emploi et du niveau de vie (consommation des ménages). Ces investissements permettraient le développement d'une infrastructure physique (réseaux de communication, production

Figure 1. Le *credo* de la croissance inclusive



« The root of the problem of “lack of political will” is the Government’s vested interest in its corrupt, patrimonial system of rule ». Anthony Gambino, the former USAID director in the Congo (US Senate Hearing 2013).

d'électricité, et capital physique dans le secteur agricole, minier...) et d'un potentiel social (investissements dans l'éducation et la santé). Les investissements privés dépendent du climat des affaires, c'est-à-dire d'un cadre législatif qui garantisse les droits de propriété, et d'un environnement politique et administratif qui n'entrave pas, mais stimule les initiatives productives. Mais les investissements doivent aussi assurer les profits des entreprises, profits qui devront alors, pour que la croissance soit soutenue ou durable, être réinvestis au moins en partie.

Les investissements publics, par contre, dépendent de la capacité d'endettement de l'État et de sa capacité d'épargne au-delà des dépenses courantes. Ils sont indispensables, car le secteur privé n'a pas intérêt à produire des biens publics (routes, état de droit, défense nationale, éducation primaire pour tous...). Le niveau et la qualité des investissements publics dépendent de la gouvernance. L'État est-il capable de lever suffisamment de taxes et emprunts pour financer les biens publics et les services, et de faire en sorte que la qualité de ceux-ci s'améliore ?

À côté de la qualité de gouvernance, les autres variables clés sont celles qui déterminent le niveau de l'emploi, dépendant, bien sûr, du niveau des investissements publics et privés, mais aussi du nombre de personnes par unité de capital investi. L'ampleur de l'emploi créé dans le secteur public dépend de la contribution du secteur privé et des ménages en matière de taxation. L'emploi dans le secteur privé dépend surtout du niveau des investissements et de la technologie utilisée. Plus un secteur ou une entreprise est intensif en capital, moins il absorbera de travail par unité de capital. Le FMI recommande ainsi au gouvernement de stimuler les secteurs intensifs en travail comme le secteur minier artisanal, l'agriculture et les services<sup>3</sup>.

Aux yeux du FMI et de la Banque mondiale, et comme l'indique la figure 1, la variable centrale déterminante pour arriver à une croissance inclusive serait la « bonne gouvernance », car c'est d'elle que dépendent le niveau, l'orientation et la qualité des investissements. Nous reproduisons en annexe un document qui éclaire bien utilement l'approche du FMI et de la Banque mondiale, et qui contient une série de données que publie le FMI à l'occasion de sa revue/visite annuelle aux responsables du pays (IMF 2014).

---

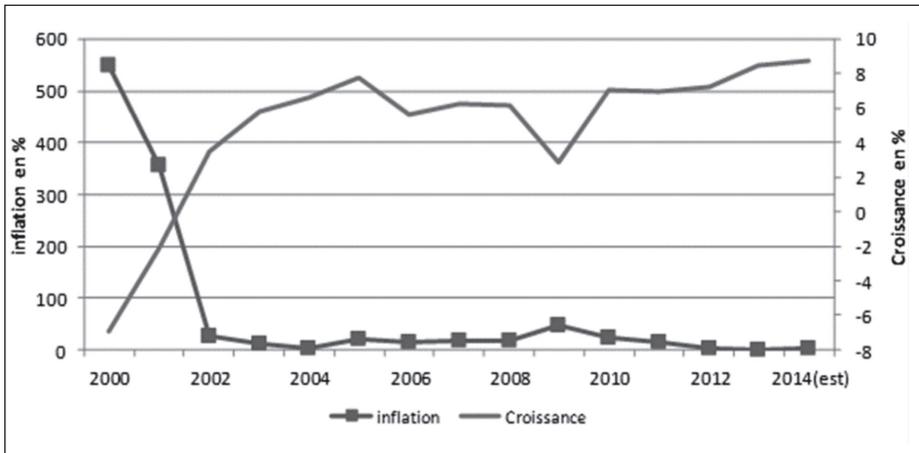
<sup>3</sup> Voir IMF (2014 : 14) : « *Inclusive growth and sustained poverty reduction will largely depend on growth in labor intensive sectors like agriculture, artisanal mining and services. While this requires stepped up social and infrastructure spending, the development of labor intensive businesses will also depend on critical improvements in the business environment. The authorities are encouraged to better align its budget with the PRSP priorities to accelerate progress towards the MDGs.* »

## 2. Croissance par les exportations de ressources naturelles

Comment maintenant savoir si la trajectoire de la libéralisation économique et de la bonne gouvernance mène à une croissance inclusive ou, au contraire, à la réapparition du modèle d'extraversion ? Est-ce seulement ou surtout la question de la « gouvernance » par les élites politiques nationales qui est en jeu ? Quels sont les critères, les indicateurs qui peuvent montrer si un pays se trouve sur l'une ou l'autre trajectoire, et surtout quelles variables clés peuvent déterminer cette trajectoire ? Confrontons le schéma idéal (figure 1) aux données empiriques du développement en RDC.

D'abord, regardons les indicateurs des résultats en termes de croissance, d'inflation, de production, d'emploi, et de pauvreté (graphique 1). Ces indicateurs macro-économiques sont assez positifs. Le graphique montre la coupure avec le passé.

**Graphique 1. Croissance et inflation 2000-2014 (en %)**



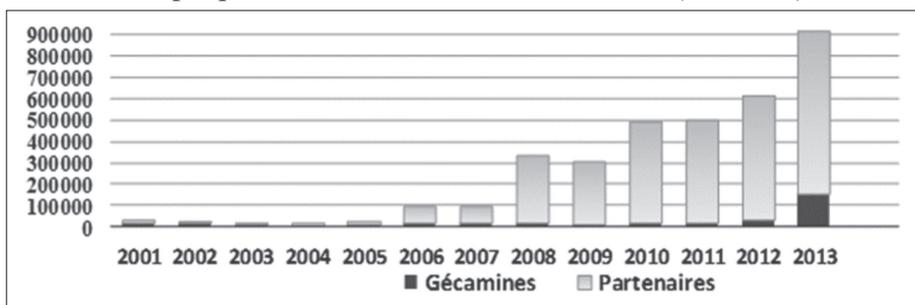
Source : graphique basé sur des données du FMI.

Depuis 2003, la RDC renoue avec une croissance positive, après une période de régression économique de plus de vingt ans, que les rébellions et guerres qui ont sévi sur le territoire depuis 1996 ont fortement aggravée. L'hyperinflation qui sévissait dans les années 1990 a été engendrée, entre autres, par les émissions de « vraie-fausse » monnaie par un pouvoir criminalisé. L'éviction de Mobutu, les guerres et rébellions qui l'ont accompagnée et suivie, n'ont fait qu'accentuer l'appauvrissement du pays. L'inflation persistante n'a été jugulée qu'à partir du nouveau millénaire, par l'entrée en vigueur de programmes de stabilisation macro-économiques mis en œuvre sous l'égide du FMI par les gouvernements successifs. Elle a connu des rebondissements modérés dans les années précédant les élections (Kabuya & Tshiunza 2006 ; Marysse 2003).

La maîtrise de l'inflation est aussi due à un autre facteur ayant trait à la libéralisation et à l'ouverture économique. L'expansion du secteur minier et, dans une moindre mesure, celle d'autres secteurs comme la communication et la construction ont entraîné la croissance et l'entrée de devises, avec les investissements étrangers et les exportations minières. La libéralisation a, par là, fortement stabilisé le cours du franc congolais pendant presque une décennie, une première dans l'histoire du Congo indépendant. Un taux de change stable veut dire que le pays ne s'appauvrit plus envers l'étranger, parce que les prix des importations exprimés en devises n'augmentent pas, ce qui contribue à la maîtrise de l'inflation.

Le moteur de la croissance est sans aucun doute la montée spectaculaire de la production et des exportations de cuivre et de cobalt, comme les graphiques 2 et 3 le confirment. Le graphique 2 montre que la croissance de la production de cuivre est surtout le résultat des *joint ventures* entre des entreprises étrangères et la Gécamines. Ces entreprises étrangères détiennent la majorité des actions et assurent la gestion. La production cuprifère dépassera fin de cette année le million de tonnes, ce qui est deux fois le record historique des décennies antérieures. Et ce chiffre n'inclut pas encore la production de Sicomin, c'est-à-dire le volet minier des contrats chinois, qui sera opérationnel à partir de 2015 (Marysse & Geenen 2009 ; Marysse & Tshimanga 2013).

**Graphique 2. Production de cuivre 2001-2013 (en tonnes)**

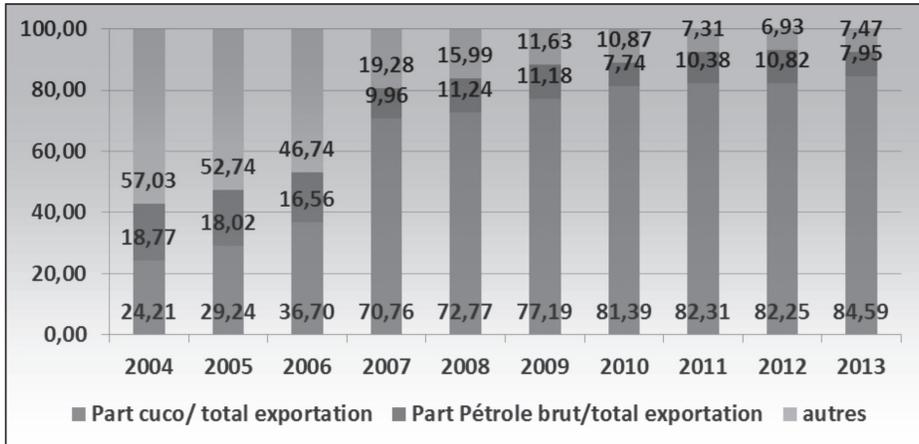


Source : basé sur des données de la BCC.

Le graphique 3 montre l'importance des exportations de cuivre et de cobalt (cuco) dans le total des exportations de la RDC. Ces minéraux deviennent de nouveau les principaux produits d'exportation du pays ; ils représentent 85 % du total des exportations en 2013. La RDC est maintenant le premier exportateur mondial de cobalt, et le premier producteur de cuivre en Afrique. Au début du millénaire et dans les années 1990, en pleine crise et en pleine guerre, le secteur d'exportation le plus important était le diamant, produit à haute valeur et de peu de poids, donc facile à exporter en fraude. Si la part du diamant est beaucoup moins importante en 2013, ce n'est pas à cause de sa chute en valeur absolue, mais du fait de l'importance accrue du cuivre et du cobalt. La conclusion est claire : le moteur de la croissance est le secteur minier d'exportation et les acteurs principaux sont des

entreprises étrangères. Ce sont incontestablement le choix de la « libéralisation » et l'insertion dans la mondialisation, avec les étapes que nous avons décrites dans la première section, qui ont mené à une croissance soutenue pendant maintenant plus d'une décennie.

**Graphique 3. Composition des exportations 2004-2013**



Source : basé sur des données de la BCC.

Si le pari de la croissance a bien été tenu, il faut en nuancer la portée. D'abord, la RDC était exsangue après vingt ans de régression économique et cinq ans de guerre et de rébellions. Donc, le pays partait d'une base économique faible, d'un budget négligeable, d'un revenu par habitant et d'un niveau de développement humain parmi les plus bas au monde. Faire un bond en avant après une période d'effondrement, ne fût-ce que grâce à la paix retrouvée, est un phénomène assez classique. Mais cela n'efface pas les vertus du choix de l'ouverture au marché mondial opéré avec l'appui de la communauté internationale.

Le lien entre cette croissance spectaculaire du secteur minier et l'amélioration des conditions de vie des Congolais est à la fois direct et indirect. Le lien direct est la création d'emplois. La courroie de transmission indirecte est l'augmentation des services et biens publics (accès à l'éducation, aux services de santé, aux infrastructures publiques) financée par les taxes sur la production minière et extractive.

L'industrie extractive (hors secteur artisanal) emploie 77 709 Congolais(es), soit 23,56 % des salariés en RDC. Le nombre total de salariés en RDC serait donc de 330 000 personnes. Sachant que la population active compterait au minimum entre vingt et vingt-cinq millions de personnes, l'apport direct en termes d'emploi est, on le voit, très limité (ITIE 2014 : 50).

L'effet indirect sur l'augmentation des biens et services publics par le biais des recettes fiscales de la production minière est plus difficile et complexe à décoder. Ce qui est certain, c'est que les recettes de l'État ont fortement augmenté depuis la

renaissance du secteur minier et extractif. Si le budget de l'État a décuplé depuis 2003, cela est surtout imputable à l'augmentation des recettes du secteur extractif. Celles-ci représentaient, en 2012, deux tiers des recettes ordinaires de l'État. Le secteur minier est le plus important contributeur (à concurrence de 70 % de toutes les recettes du secteur extractif), suivi du secteur des hydrocarbures (représentant 30 % de toutes les recettes du secteur extractif) (ITIE 2014 : 48).

Ce qui est fondamental à observer, cependant, c'est la fragilité d'une croissance tirée par la production et les exportations minières et reposant sur des investissements étrangers directs. Les causes de cette fragilité sont triples. D'abord, une telle croissance n'augmente pas, ou peu, la capacité d'investissement public. Ensuite, les entreprises étrangères ne réinvestissent pas nécessairement leurs profits dans le pays et ne garantissent donc pas une « reproduction élargie » ou une croissance soutenue. Enfin, il y a les caractéristiques inhérentes au secteur minier industriel : il épuise des ressources non renouvelables, est extrêmement intensif en capital, crée peu d'emplois directs et a besoin de l'octroi d'énormes concessions pour être rentable.

Ces points nécessitent plus d'explications.

### **3. La fragilité de la croissance extravertie actuelle**

Nous avons montré ailleurs l'importance de la question de la capacité de l'État à faire bénéficier le pays de la rente minière. Une bonne partie de la rente minière potentielle n'est pas parvenue dans les caisses de l'État ou a été détournée (Marysse & Tshimanga 2013 ; 2014). Mais la « mauvaise gouvernance » n'est pas le seul facteur explicatif de la faible contribution des investissements étrangers à une croissance inclusive.

#### ***Qui va financer les investissements publics ?***

Le problème n'est plus la rareté des investissements privés. Ceux-ci – surtout dans le minier, les communications, la construction – reviennent ; des milliards de dollars entrent chaque année en RDC (voir graphique 4). Le vrai défi est celui des investissements publics. Ceci est bien illustré par deux exemples.

Si des entreprises minières investissent dans l'environnement des sites miniers (routes, écoles, infrastructures de santé) pour écouler leurs produits, pour fidéliser leurs travailleurs, pour éviter des conflits locaux, elles ne vont pas financer des infrastructures publiques, afin de décloisonner des régions là où elles n'interviennent pas. Elles paient certes des taxes, mais pas à la hauteur requise (Marysse & Tshimanga 2013). Une exception apparente est constituée par les contrats chinois qui « troquent » des concessions minières contre des infrastructures publiques (routes, réseau ferroviaire, hôpitaux...). Mais il s'agit en partie d'un marché de dupes, car l'État congolais doit, en dernière instance, garantir le remboursement de la dette dans le cas où les profits de la production minière sont insuffisants pour financer l'infrastructure publique (Marysse & Geenen 2009).

Autre exemple, les investisseurs privés veulent bien investir dans l'hydroélectricité d'Inga III pour approvisionner, entre autres, l'Afrique du Sud. Mais qui va financer l'infrastructure de distribution à l'intérieur du pays pour des consommateurs sans pouvoir d'achat (Misser 2013) ?

Ces exemples illustrent le vrai goulet d'étranglement, la capacité de l'État à investir dans des infrastructures publiques. Comme on l'a montré ailleurs, les besoins en investissements publics avec de larges externalités positives (réseau routier digne de ce nom et accès à l'hydroélectricité) dépassent 200 milliards de dollars, alors que la capacité d'emprunter du capital pour financer ces infrastructures publiques par l'État congolais ne dépasse guère 15 milliards de dollars<sup>4</sup>. Comme le montre la figure 1, cette capacité d'endettement dépend de trois sources : l'aide internationale, les marchés de capitaux internationaux et le budget national. Comme les besoins des dépenses courantes sont encore loin d'être couverts – mieux payer et embaucher plus de personnes pour les services de l'État –, il reste peu de marge pour l'investissement public. Comme la confiance dans la capacité de remboursement de l'État congolais a été fortement ébranlée, il faudra une longue période de solide réputation de bonne gouvernance pour que se rouvrent largement au profit de l'investissement public les marchés de capitaux internationaux et l'aide internationale<sup>5</sup>.

### ***Les profits rapatriés excèdent les entrées de capitaux***

Le Code minier congolais de 2002 et les contrats miniers qui créent le cadre juridique pour les entreprises étrangères sont très libéraux en ce qui concerne le rapatriement des profits<sup>6</sup>. Le graphique 4 montre les conséquences du faible pouvoir de négociation et la complicité des instances officielles. Ces données impressionnantes sont tirées des annexes statistiques d'un rapport du FMI (IMF 2014).

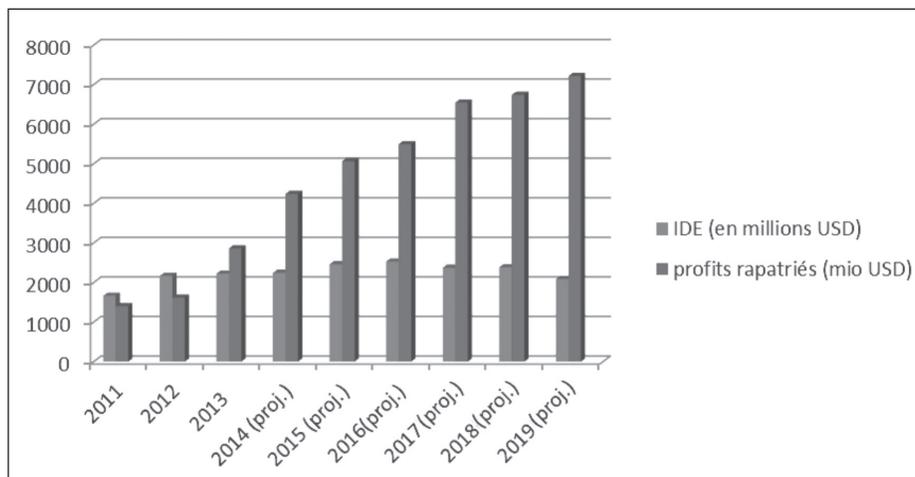
---

<sup>4</sup> Comme l'État utilise la quasi-totalité de son budget pour financer ses besoins de consommation (salaires de fonctionnement des différents départements – santé, éducation, armée, police... –, consommation courante), il ne reste pas de budget d'investissements. L'État ne peut donc que s'endetter pour financer les infrastructures publiques. Ceci ne pouvant se faire sur le marché financier interne, c'est donc la capacité d'endettement extérieur qui détermine la hauteur des investissements publics, et on a vu, lors de l'allègement de la dette, que l'État congolais ne peut emprunter, internationalement plus de 15 milliards de dollars (voir Marysse 2012).

<sup>5</sup> Voir le score de la gouvernance de la RDC en comparaison de celui de l'Afrique subsaharienne, dans l'annexe, p. 39.

<sup>6</sup> Voir, dans cet ouvrage, le cas de Banro au Sud-Kivu (article de Kamundala, Marysse & Iragi), qui paie 1 % de redevances minières et seulement 4 % sur les profits, après le remboursement du coût du capital investi. Si nos estimations et calculs micro-économiques prudents se vérifient, cela prendra 8 ans à Banro, après le début de la production. Voir aussi Marysse 2012 et Marysse & Tshimanga 2013 ; 2014.

**Graphique 4. Investissements directs étrangers (IDE) et rapatriement de profits en RDC 2011-2019**



**Source :** basé sur les données du Fonds monétaire international, octobre 2014.

Si, jusqu'en 2012, les investissements étrangers directs (IDE) constituaient un apport net de capital pour la RDC, depuis 2013 les profits rapatriés dépassent les entrées d'IDE. Les projections sont telles que, vers la fin de la décennie (2019), ces profits rapatriés devraient être 3 à 3,5 fois plus importants : deux milliards d'entrées d'IDE et 7 milliards de dollars de profits rapatriés.

Pour mettre en perspective cette perte de capital, le tableau 1 compare la valeur actuelle nette (VAN) des investissements et profits rapatriés avec la perte causée par la « mauvaise gouvernance » à l'occasion de la vente des actifs miniers par l'État congolais.

**Tableau 1. Perte de capitaux par rapatriements de profits et ventes d'actifs miniers (en milliards de dollars)**

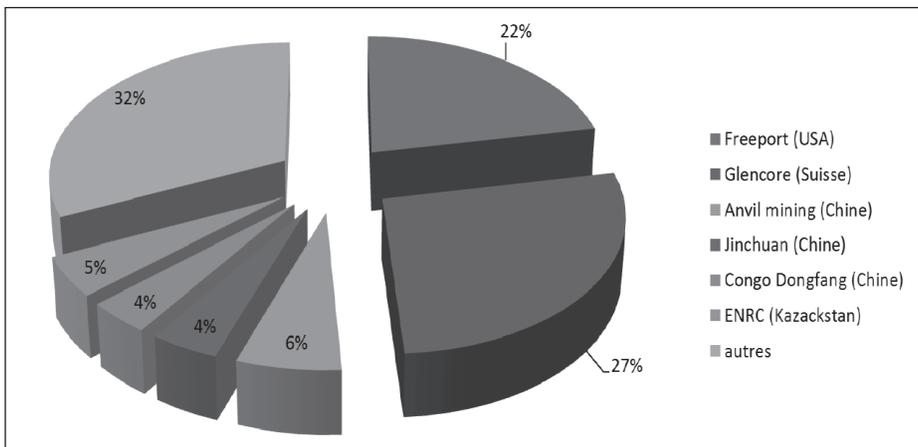
|  |       |
|--|-------|
| V.A.N. 1*  | -17,1 |
| V.A.N. 2*  | -14,9 |
| Estimation maximale de perte par la vente des actifs miniers (E. Joyce)              | -5,0  |
| Estimation minimale de perte par la vente des actifs miniers (Africa Progress Panel) | -1,4  |

\*Valeur actuelle nette 1 basée sur un taux d'actualisation de 3 %, et de 5 % pour VAN 2.

**Sources :** calculs VAN 1 et 2 basés sur FMI (2014), Africa Progress Panel (2013 : 101-104), Joyce (2011).

Le tableau 1 nous enseigne que la perte nette occasionnée par les profits rapatriés (après déduction des entrées des investissements directs étrangers) dépasse au moins trois fois la perte occasionnée par la « vente d'actifs miniers » dans des conditions de mauvaise gouvernance.

Naturellement, il ne faut pas s'étonner outre mesure de cette hémorragie des profits. Les entreprises étrangères (graphique 5) ont été nécessaires pour faire redémarrer la production minière, ce dont l'État zaïrois n'était pas capable, mais le prix pour la RDC est énorme. Si les IFI sont sincères dans leur discours sur la croissance inclusive, elles doivent reconnaître que ce n'est pas seulement la fuite des capitaux imputable aux fraudes et prédatons étatiques qui sont en cause, mais aussi l'hémorragie légale causée par la logique économique des multinationales. Pour que le discours sur la croissance inclusive ne soit pas de l'idéologie, les IFI devraient aider la RDC à renforcer les conditions pour que les rapports avec les entreprises étrangères soient moins inéquitables. Cela pourrait se faire, par exemple, en appuyant les efforts du pays pour une révision des clauses d'un certain nombre de contrats et donc aller au-delà de la révision en 2010.



**Graphique 5. La part des nouveaux acteurs (IDE) dans la production cuprifère en RDC (2013)**

Note : le graphique se lit en partant du quartier situé en haut à droite (Freeport, 22 %), dans le sens des aiguilles d'une montre.

Source : Rapport annuel d'activité. Secrétariat général des Mines (2014).

### *Le caractère enclavé et intensif en capital*

Les sites miniers industriels sont, dans un pays faiblement développé, des enclaves ou des îlots de modernité ayant peu de liens industriels en amont et en aval, puisque le tissu des relations interindustrielles est peu étoffé. Il y a donc peu d'effets d'entraînement, ce qui explique en partie que les profits réalisés ne soient pas réinvestis dans le pays.

Le secteur minier industriel est très intensif en capital et utilise peu de main-d'œuvre. La plus grande entreprise cuprifère en 2012, Freeport McMoran/Société minière de Tenke Fungurume, qui représente le quart de la production cuprifère, a une excellente réputation en RDC, car elle a le plus investi dans une capacité de finition de cathodes de cuivre et est la moins exposée aux critiques pour son impact sur l'environnement social et physique. Cependant, elle emploie seulement 5000 personnes directement dans la production (Freeport-McMoRan 2013). L'emploi total direct du secteur cuprifère et cobaltifère industriel est faible : pas plus de 30 000 travailleurs au total. Par contre, le secteur minier artisanal, faible en capital, emploie beaucoup de main-d'œuvre (Marysse & Tshimanga 2013). Selon l'estimation de la Banque mondiale, ce secteur utiliserait directement 2 millions de personnes (Banque mondiale 2008). Pourtant, aussi bien le Gouvernement que les IFI font le choix de productions à forte intensité de capital. Il y a différentes raisons à cela.

Pour le Gouvernement et le pouvoir politique, le secteur minier industriel est beaucoup plus intéressant, en termes de production, de taxes, de devises, et aussi comme source d'enrichissement individuel, que des secteurs artisanaux, difficiles à organiser et qui ont une faible capacité à offrir des contreparties. Les mêmes considérations expliquent peut-être pourquoi le Gouvernement fait maintenant le même choix dans le domaine agricole. Avec l'inauguration du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo dans le Kwango, entreprise d'initiative dite « privé-public », d'une superficie de 80 000 ha et hypercapitalisée, le Gouvernement compte faire face au défi d'importations toujours croissantes de céréales et de produits vivriers (<http://www.parcagro.com/index.php/fr/>). Du côté des IFI, le discours sur le « développement inclusif » ne semble pas faire le poids, face à l'influence des grandes entreprises internationales sur les centres décisionnels.

Enfin, les choix de technologies intensives en capital non seulement créent peu d'emplois, mais conduisent à épuiser rapidement les vastes ressources naturelles non renouvelables et à détourner de grands territoires d'autres utilisations. Ce mode de développement destructeur est illustré dans ce même cahier par Kamundala, Marysse et Iragi. La firme canadienne Banro, premier producteur d'or au Sud-Kivu, projette d'épuiser le site minier aurifère le plus important en moins de huit ans, afin d'atteindre le seuil de rentabilité requis par les grands investissements nécessités par la production industrielle de l'or. En outre, il lui faut exploiter d'autres sites miniers pour rentabiliser ses investissements, ce qui explique la vaste concession minière dont elle dispose (2600 km<sup>2</sup>).

Nous avons montré, jusqu'ici, que le modèle de croissance adopté conduit à l'accroissement de la production et à l'entrée de devises par le biais des exportations, ce qui a permis de stabiliser le taux de change. Mais, du fait de son caractère intensif en capital, il n'est pas grand créateur d'emploi, il épuise à une allure très rapide les ressources naturelles et il draine, à moyen terme, plus de capital qu'il n'en crée.

Le caractère de la croissance ne peut cependant être analysé seulement à partir des effets directs de la production minière. Celle-ci a des effets indirects et d'entraînement sur d'autres secteurs ; elle a contribué à la reprise d'activités économiques formelles en ville et d'activités agricoles à la campagne. Il faut, en outre, faire entrer en compte les effets socioéconomiques générés par les réformes administratives. Par exemple, le personnel politique, les médecins, professeurs, enseignants, militaires, fonctionnaires sont de nouveau régulièrement payés et ont vu leurs salaires, surtout ceux des professions les mieux rémunérées, augmenter depuis trois ans. La régularisation des paiements est l'effet du changement technologique dans la paie des fonctionnaires. La « bancarisation » – paiements bancaires et par voie électronique –, en perturbant les circuits de paiement « manuels », a contrecarré, sans y mettre fin, des pratiques de corruption, et a révélé l'existence de beaucoup de fonctionnaires, militaires, pensionnés... « fantômes ».

Dans quelle mesure l'ensemble des changements en cours permet-il de parler d'un processus de croissance inclusive susceptible d'absorber progressivement une main-d'œuvre surabondante ? Il est difficile de se prononcer sur l'ampleur des changements réels, car les chiffres et les données divergent fortement. Des estimations de la Banque centrale, qui paraissent plausibles, ont été résumées de la manière suivante par Kyayima Muteba, économiste à l'UNIKIN : « Selon la Banque centrale du Congo (BCC), entre 2001 et 2011, le PIB et l'emploi ont connu des taux réels de croissance annuels de 5,5 et de 5,85 respectivement [...] En RDC, de 2001 à 2011, le taux de chômage n'est passé que de 90 % à plus de 70 % [...] En terme réel, le PIB a été multiplié à peine par 2, le PIB/tête par 1,26 [...] » (<http://www.libreafrique.org/content/rdc-dix-ans-de-croissance-fallacieuse>). Il y a certainement des changements positifs pour ceux qui ont accès à un travail salarié, pour les agents de l'État, et surtout pour les cadres, mais pour la vaste majorité de la population, la précarité de la vie quotidienne reste la norme.

## **Conclusion : croissance cloisonnée et retour de l'extraversion**

La trajectoire de la libéralisation économique et le modèle de la « bonne gouvernance », donc l'insertion de la RDC dans la mondialisation « libérale », mènent-ils à une croissance inclusive ou, au contraire, à l'émergence d'un nouveau mode d'extraversion ?

La conversion de la direction politique congolaise à l'économie libérale à partir de 2001-2003 a mis fin à un isolement international dans lequel le pays s'était embourbé. Dorénavant, le Congo joue la carte de l'adhésion à ce qui est appelé le « consensus post-Washington ». Les résultats économiques suivent très vite : inflation maîtrisée, budget en hausse, réforme de différents secteurs clés avec un fort appui de la communauté internationale, en vue d'attirer de nouveaux investissements. Surtout, avec le nouveau Code minier, le pays connaît une vraie renaissance de ce secteur en attirant de grandes entreprises internationales. Le pays renoue, après deux décennies d'implosion de l'économie et de l'État, avec la croissance

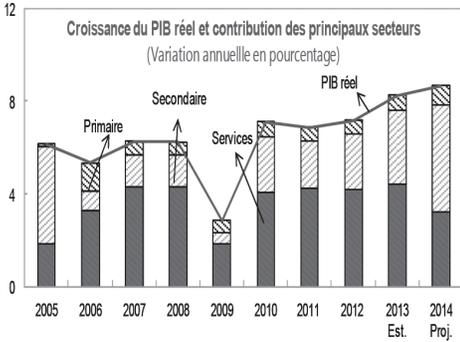
et connaît des changements timides dans les appareils de gouvernement. Le choix du retour à l'extraversion, avec des investissements étrangers à haute intensité de capital, non seulement dans le minier, mais tout récemment aussi dans l'agriculture, est peut-être la voie la plus rapide pour obtenir la croissance de la production, et donc des revenus.

Cependant, elle n'est pas la voie de la « croissance inclusive ». Le modèle d'extraversion colonial avait, lui, réussi à créer une économie diversifiée et en pleine croissance, mais il produisait de fortes inégalités qui se confondaient avec le clivage racial. L'extraversion d'aujourd'hui, et ses effets en matière de domination économique et d'inégalité, n'apparaît pas très différente. Certes, les acteurs extérieurs ne sont plus les mêmes et les changements dans le système mondial font affluer des entreprises de nations émergentes comme la Chine, mais le fonctionnement entrepreneurial et les choix technologiques sont dictés par les mêmes logiques d'accumulation du capital. La seule différence, de taille, est que le pouvoir politique est dans les mains de Congolais et, selon le « *credo* du développement inclusif » (figure 1), ceux-ci seraient responsables des phénomènes massifs d'inégalité et d'exclusion, puisque la variable considérée comme déterminante est la « mauvaise gouvernance », notion du langage diplomatique pour désigner la corruption.

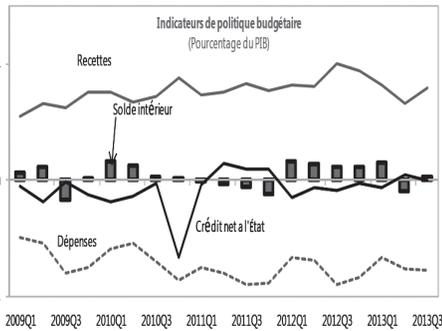
Nous avons établi ailleurs comment les comportements prédateurs de certains responsables politiques et gestionnaires du secteur minier ont fait perdre au pays des sommes considérables par la vente d'actifs miniers en dessous du prix du marché et la perception de seulement la moitié ou le tiers de la rente minière due à l'État (Marysse & Tshimanga 2013 ; 2014). Cependant, le présent article montre que le *credo* de la croissance inclusive est en partie un discours idéologique, puisque la « mauvaise gouvernance » n'est pas seule responsable d'un type de croissance excluant la grande majorité de la population. En effet, les caractéristiques systémiques d'un mode d'accumulation du capital axé sur le rapatriement des profits et l'intensité du capital investi ne permettent pas une croissance inclusive. Pour que le discours vertueux des institutions financières internationales ne soit pas un discours idéologique, elles se doivent d'inciter et d'aider la RDC à prendre des mesures s'attaquant à ces formes d'exploitation des ressources inéquitables et excluantes. En sont-elles capables ? Les choix qui sont faits, également maintenant dans le secteur agricole, démontrent combien la croissance « inclusive » reste un vœu pieux. C'est la raison pour laquelle nous utilisons, à propos des évolutions actuelles de la RDC, la notion de « croissance cloisonnée ».

## Annexe : République démocratique du Congo : évolution économique récente

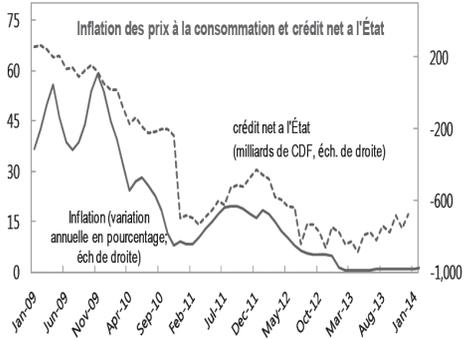
La croissance économique a accéléré...



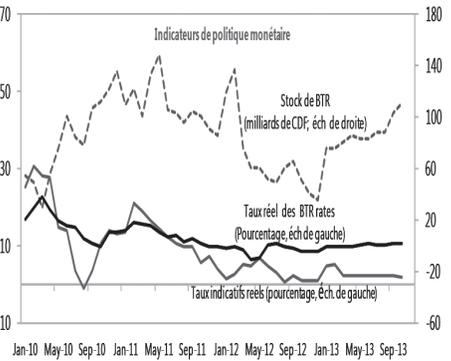
... grâce à une politique budgétaire restrictive....



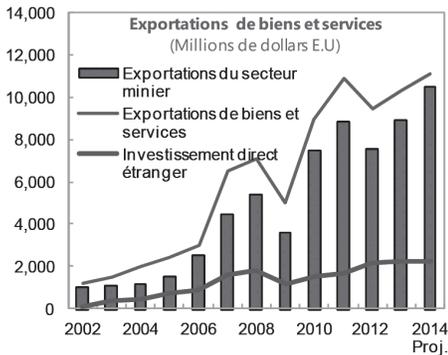
.... et l'inflation est tombée à un niveau historiquement bas...



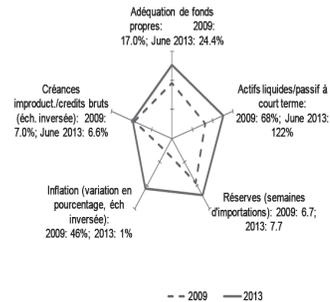
... et à la maîtrise des agrégats monétaires.



D'importants flux financiers et commerciaux ont été enregistrés ...



...contribuant à améliorer les marges de manœuvre.



Source : Autorités congolaises ; estimations et projections des services, IMF 2014 : 30-32.

## Bibliographie

- Africa Progress Panel. 2013. *Rapport 2013 sur les progrès en Afrique. Équité et Industries extractives en Afrique : Pour une gestion au service de tous*. Genève : Africa Progress Panel.
- 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. Lien Internet : <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowth-governancefrench.pdf> (consulté le 16/01/2015).
- Bayart, J.-F. 2006. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayart.
- Communiqué de presse du bureau d'Eric Joyce. 2011. « Un député fait la lumière sur des pertes de 5,5 G \$ pour le peuple congolais par suite d'opération minière douteuse avec des sociétés fictives des îles Vierges britanniques ». Lien Internet : <http://ericjoycemp.files.wordpress.com/2011/11/summary-5-5m-loss-french-version.pdf> (consulté le 9/09/2013).
- de Villers, G. 2014. « La "communauté internationale" dans l'impasse ? Perspectives critiques ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 287-306.
- Freeport-McMoRan. 2013. *Expanding Resources. 2012 Annual Report*. Lien Internet : [http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX\\_AR\\_2012.pdf](http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX_AR_2012.pdf) (consulté le 23/09/2013).
- Geenen, S. 2014. « "Qui cherche trouve". The political Economy of Access to Gold Mining and Trade in South Kivu, DRC ». Ph.D. University of Antwerp, 358 p.
- IMF. 2014 (octobre). « RDC: Article IV consultation - Staff Report ». Washington D.C. : IMF (« IMF Country Report 14/301 »). Lien Internet : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14301.pdf>
- ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives). 2014. *Rapport de conciliation ITIE RDC, exercice 2012*. Lien Internet : <http://www.itierdc.com/formulaire/Rapport%20de%20Conciliation%20ITIE%20RDC%202012%20-%20Final%20.pdf>
- Joyce, E. 2011. « MP exposes \$5.5 billion loss to Congolese people through questionable mining deals with BVI "shell" companies ». Press release from the office of Eric Joyce. Lien Internet : <http://ericjoyce.co.uk/wp-content/uploads/2011/11/summary-5-5m-loss-to-congolese-people-through-questionable-mining-deals.pdf>
- Kabuya Kalala, F. & Tshionza Mbiye, O. 2006. « La politique économique revisitée en RDC : pesanteurs d'hier et perspectives ». In Marysse, S. & Reyntjens, F. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris : L'Harmattan.
- Kamundala, G., Marysse, S. & Iragi, F. 2015. « Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières internationales ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2014*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 85).
- Marysse, S. 2003 (juin). « War and regress: the case of D.R. Congo ». *European Journal for Development Research* 15 (1) : 73-99.

- Marysse, S. & Geenen, S. 2009. « Win-win or unequal exchange? The case of the Sino-Congolese cooperation agreements ». *Journal of Modern African Studies* 47 (3) : 371-396. Cambridge University Press.
- Marysse, S. 2012. « L'allègement de la dette en RDC : évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Bruxelles-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 80).
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012 : politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82 »), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les "trous noirs" de la rente minière en RDC ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2013 : percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Mazalto, M. 2008. « La réforme du secteur minier en RDC : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction ». *Afrique contemporaine* 227 : 53-80. Lien Internet : <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2008-3.htm> (consulté le 7/04/2013).
- Misser, F. 2013. *La Saga d'Inga : l'histoire des barrages du fleuve Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 83).
- Reyntjens, F. 2009. *The Great African War, Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge University Press.
- Young, C. 2012. *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960-2010*. University of Wisconsin Press.



**II**  
**RESSOURCES NATURELLES :**  
**POLITIQUES ET TERRITOIRES**



## QUEL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE POUR LA RDC ?

*Philippe Lebailly<sup>1a</sup>, Baudouin Michel<sup>1a et b</sup> et Alphonse Roger Ntoto M'Vubu<sup>c</sup>*

### Introduction

Le potentiel agricole de la RDC est unanimement reconnu comme étant considérable : le pays disposerait d'une superficie cultivable estimée à quelque 75 millions d'hectares dont moins de 10 millions d'hectares seraient exploités (TECSULT-AECOM 2009 ; Chausse *et al.* 2012). Cette disponibilité foncière et les énormes ressources en eau dont dispose le pays avec le bassin hydrographique du fleuve Congo permettent d'entretenir l'espoir d'une meilleure autosuffisance alimentaire réclamée avec insistance par les Congolais. Ce potentiel fait aussi de ce pays – et depuis toujours – une proie particulièrement convoitée pour l'accaparement des terres (Peemans 2014), et ce d'autant plus que le sous-sol de la RDC renferme d'importantes ressources minières (De Putter & Decrée 2013).

Dans ce contexte et de longue date, le secteur agricole de la RDC a été considéré comme une perspective de développement intéressante susceptible de contribuer au décollage économique du pays. Il a mobilisé les capitaux, les énergies et les enthousiasmes. Or, il faut bien constater que ces espoirs ont été déçus. Déjà en 1933, Léopold III était effrayé de l'état dans lequel se trouvait l'agriculture congolaise et se disait « perplexe sur les possibilités d'améliorer sensiblement cet état de choses avant pas mal d'années » (Dumoulin *et al.* 2001).

Depuis ce constat particulièrement alarmiste, il convient de reconnaître que la situation ne s'est pas franchement améliorée, et la RDC n'est pas parvenue à valoriser son potentiel agronomique. Le pays, qui dispose de ressources naturelles importantes, ne parvient pas à faire bénéficier sa population de cette richesse : selon l'IFPRI<sup>2</sup>, la République démocratique du Congo se remet à peine des années de guerre et des bouleversements politiques. Elle doit continuer à faire face à des défis humanitaires importants. En 2012, la RDC était classée 27<sup>e</sup> sur 79 pays selon l'indice mondial de la faim. Environ 70 pour cent de la population n'a pas accès à une nourriture suffisante, tandis qu'un enfant sur quatre souffre de malnutrition. Six des onze provinces du pays continuent de connaître des taux de malnutrition

---

<sup>1 a</sup> Unité d'économie et développement rural, GxABT-ULg ; <sup>b</sup> École régionale postuniversitaire d'aménagement et de gestion intégrée des forêts et territoires tropicaux (ERAIFT) ; <sup>c</sup> Département d'économie agricole, Faculté des sciences agronomiques de l'Université de Kinshasa.

<sup>2</sup> Voir <http://www.foodsecurityportal.org/dr-congo/resources> (consulté le 6 octobre 2014).

aiguë générale supérieurs à 10 pour cent ; plusieurs provinces (Maniema et Kasai) ont des taux supérieurs à 17 pour cent. Au total, en 2011, selon les estimations, 4,5 millions de personnes ont connu la crise alimentaire en RDC. Les problèmes causés par les troubles politiques du pays ont été accentués par les déplacements de population, la faible productivité agricole, le manque d'infrastructures de base, le manque d'accès aux services sociaux tels que les services de l'eau et de la santé.

Il est largement reconnu que la succession de guerres, de pillages, de vols, l'insécurité et les déplacements de population ont précarisé les ruraux et rendu difficile la pratique de l'agriculture, ce qui a aggravé les conditions de vie déjà très pénibles de la population. Après un long déclin, qui aurait débuté avec la politique de « zaïrianisation » initiée en 1973, le conflit de 1996-2002 a provoqué l'effondrement de l'agriculture. En principe, avec le rétablissement de la paix et le retour des déplacés sur leurs terroirs d'origine, on aurait dû assister à une résilience du secteur agricole. Celle-ci se fait cependant attendre, et la grande majorité de la population rurale dans l'ensemble du pays reste condamnée à une agriculture de subsistance, caractérisée par une productivité extrêmement faible, des coûts de commercialisation exorbitants et des marchés quasi inaccessibles.

Pour ces agriculteurs, axés principalement sur l'autoconsommation, et pour les consommateurs congolais, le manioc est la principale culture vivrière du pays. Il est cultivé dans toutes les régions de la RDC. Les autres spéculations ont une importance variable en fonction des régions : le maïs dans le sud (Katanga) et le haricot dans l'est (Chausse *et al.* 2012). Le manioc et le maïs dominent toujours dans l'alimentation, quoique les aliments importés (blé et farine de blé, riz, haricots, produits carnés et poissons) gagnent toujours en importance.

Le rapport publié en janvier 2014 et intitulé *Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) au départ de données collectées en 2011-2012* abonde dans le même sens (PAM 2014) : « Malgré l'énorme potentiel agricole du pays, la majorité de la population de la RDC reste largement exposée à l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la faim. La RDC est l'un des rares pays africains qui ont un potentiel énorme pour le développement d'une agriculture durable (en millions d'hectares de terres cultivables potentielles), une diversité de climats, un important réseau hydrographique, un énorme potentiel en matière de pêche et d'élevage. Pourtant, la RDC est classée parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). En termes d'indice de développement humain, le PNUD a classé le pays au 187<sup>e</sup> rang sur les 187 pays répertoriés en 2011. »

Au niveau de l'indicateur GFSI (*Global Food Security Index*) publié par *The Economist* et qui veut prendre en compte la nature multidimensionnelle de la faim, la RDC se classe au 109<sup>e</sup> rang parmi les 109 pays analysés en 2014<sup>3</sup>.

Une autre dimension importante de la problématique est liée au fait que l'agriculture en RDC continue d'occuper la majorité de la main-d'œuvre (plus de 70 %

<sup>3</sup> [http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Congo%20\(Democratic%20Republic\)](http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Congo%20(Democratic%20Republic))

de la population selon TECSULT-AECOM) et que la plupart des pauvres sont des ruraux qui, en cas d'exode, viennent coloniser les quartiers les plus démunis des villes congolaises et de Kinshasa en particulier. En outre, le secteur agricole concerne une forte proportion de femmes, qui souhaitent un soutien accru et une plus grande égalité en fonction du genre. En RDC, pour l'année 2010, la part des femmes dans la population active est estimée à 38,5 %, dont 72,6 % actives dans l'agriculture (Ragasa *et al.* 2012).

Les agriculteurs et les agricultrices restent donc le groupe cible le plus important dans la lutte contre la pauvreté en RDC : redynamiser le secteur agricole est une réponse à l'exode rural et à l'urbanisation grandissante qu'il entraîne. L'agriculture est un enjeu stratégique pour la République démocratique du Congo (Badibanga & Ulimwengu 2013).

La Banque mondiale, dans son rapport intitulé *Résilience d'un géant africain*, insiste particulièrement sur cet aspect de la problématique : « De toutes les sources de croissance, le secteur agricole a le plus fort potentiel de réduction de la pauvreté. Tout d'abord, il est intensif en main-d'œuvre... En second lieu, les revenus agricoles tendent à être dépensés sur des biens et services produits localement, ce qui a un effet multiplicateur important sur l'économie locale. Enfin, la croissance de la productivité agricole réduit les prix des denrées alimentaires, fournissant ainsi des "transferts invisibles" à l'ensemble de la population et aux autres secteurs de l'économie ». Ainsi, on a constaté que la croissance des revenus ruraux réduisait non seulement la pauvreté rurale, mais encore la pauvreté urbaine (alors que l'inverse n'est pas vrai) (Chausse *et al.* 2012).

Rappelons également que l'activité agricole est, comparativement aux autres secteurs de l'activité économique, dépendante de l'espace et qu'elle a pour mission essentielle de nourrir les populations rurales et urbaines. De tout temps, les politiques de développement au Congo ont été exigeantes vis-à-vis de l'agriculture : son inertie éventuelle représentait un facteur de blocage, alors qu'elle se devait de contribuer au décollage de l'économie et au financement du développement.

Longtemps, le modèle à appliquer, et qui constituait la référence incontestable, était celui qu'avaient pratiqué les pays industrialisés. Avec retard, et comme dans une course poursuite, il fallait combler le handicap, encore le plus souvent aggravé par une démographie qualifiée de galopante, grâce au progrès technique et à l'aide financière fournie. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le mot magique des développeurs était « le projet ». L'industrialisation était considérée comme source de développement endogène et la première étape du développement était fondée sur l'exploitation de deux rentes : celle tirée des matières premières et celle tirée de l'aide extérieure (Johnston & Mellor 1960).

Ce modèle de référence censé amorcer un processus de développement est aujourd'hui dénoncé par la plupart des économistes spécialisés et par les agences de coopération internationale. Il est actuellement admis que dans des économies à large dominante rurale, la croissance, la demande pour les biens et les services, l'épargne et les devises doivent venir majoritairement du secteur agricole.

Or, lorsque les surplus produits sont systématiquement détournés de ceux qui les ont générés, les agriculteurs n'adhèrent plus au modèle qui leur est proposé. Ils adoptent des stratégies de repli sur soi basées sur la satisfaction des besoins exclusifs et immédiats de la cellule familiale.

Le deuxième constat réside dans les formes très variées des agricultures en RDC, qui ont évolué selon des trajectoires multiples liées aux conditions agro-écologiques et socioéconomiques spécifiques. Les sociétés rurales sont hétérogènes et fréquemment soumises à des intérêts contradictoires. Trop souvent, ces évidences sont oubliées. Il en va ainsi notamment lorsque l'on considère que le facteur travail ne représente aucune contrainte ou que le problème du foncier est négligeable. Comment s'étonner, lorsque la solidarité du clan prime, qu'un individu qui s'enrichit seul attise la jalousie, les convoitises, voire l'exclusion, du groupe ! Lorsque la sécurité collective est préférée à l'innovation individuelle qui exploite de manière intensive les ressources naturelles, la confiance dans des modèles techniques supposés tellement performants est ébranlée. Il convient d'insister sur la nécessaire durée d'adaptation pour de telles sociétés réticentes à se couler dans des vérités étrangères à leur histoire et à leur culture. Cet aspect de la problématique n'est pas nouveau. Déjà en 1958, un ingénieur agronome de Gembloux, aujourd'hui considéré comme le père de l'anthropologie sociale, attirait l'attention sur l'importance de cette dimension dans le développement agricole du Congo (De Schlippe 1956).

Le troisième constat réside dans l'importance de l'investissement dans les ressources humaines en milieu rural. Celui-ci ne doit pas s'arrêter à la formation de quelques élites. Le capital humain est primordial. Il se mesurera à la capacité des hommes et des femmes à s'organiser, à innover, à assumer des responsabilités et finalement à s'adapter. Le développement agricole n'est pas seulement une question de ressources naturelles ou financières. Il est d'abord une question de capacité humaine et d'organisation. La formation et le progrès technique qui en découle sont les meilleurs gages pour une stratégie de lutte contre la pauvreté.

## **1. Le Gouvernement congolais et le développement agricole**

Depuis l'indépendance du pays, et le plus souvent avec le concours des partenaires financiers internationaux, de nombreux plans et programmes de développement agricole ont été formulés. L'étude du secteur agricole conduite en 2009 par TECSULT-AECOM recense pas moins de 22 plans, à savoir :

- Retroussons les manches (Salongo) 1966-1977 ;
- Plan intérimaire de relance agricole 1966-1972 ;
- Fonds de relance économique (Plan Mobutu) 1978-1981 ;
- Programme agricole minimum (PAM) 1980-1981 ;
- Programme intérimaire de réhabilitation 1983-1985 ;
- Conjoncture économique (Plan de relance agricole) 1982-1984 ;
- Programme d'autosuffisance alimentaire (PRAAL) 1987-1990 ;
- Programme intérimaire de réhabilitation économique ;

- Plan quinquennal de développement économique et social 1985-1990 ;
- Programme d'autosuffisance alimentaire (PRAAL) 1990 ;
- Plan directeur du développement agricole et rural 1991-2000 ;
- Programme national de relance du secteur agricole et rural (PNSAR) 1997-2001 ;
- Programme d'urgence d'autosuffisance alimentaire (PUAA) 2000-2003 ;
- Programme triennal d'appui aux producteurs du secteur agricole 2000-2003 ;
- Actions prioritaires d'urgence (APU) 2002-2003 ;
- Document intérimaire de stratégie de réduction de pauvreté (DSRP) 2003 ;
- Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et de réhabilitation (PMURR) 2000-2006 ;
- Programme national d'urgence de renforcement des capacités (PNURC) ;
- Programme indicatif national (PIN) : pour la province du Kivu ;
- Programme d'appui à la réhabilitation du secteur agricole et rural (PARSAR) ;
- Projet de réhabilitation du secteur agricole dans les provinces du Kasai-Oriental, Kasai-Occidental et Katanga (PRESAR) ;
- Tables rondes, dont une en agriculture et sécurité alimentaire mars 2004.

Nous soulignerons que, lors de leur mise en place, chacun de ces plans a qualifié l'agriculture de « priorité des priorités ». Ce slogan politique, comme le constatent Nkwembe et Guy (2006), est, cependant, demeuré creux et sans contenu pratique, en termes de décisions concrètes pour sa matérialisation et d'allocations budgétaires suffisantes et conséquentes.

Dans les faits, le secteur agricole semble n'avoir jamais été la priorité, et la plupart des programmes n'ont pas donné les résultats escomptés. Les objectifs, rarement atteints et rarement ou jamais évalués, ont été la plupart du temps reportés aux programmes suivants, avec guère plus de succès. Il est également largement admis que ces documents multiples de stratégie sectorielle nationaux et provinciaux sont trop généraux, sans priorités et sans possibilités de suivi réaliste et simple.

Dans son ouvrage intitulé *Politiques publiques et gestion du secteur agricole et rural en République démocratique du Congo*, le D<sup>r</sup> Patrick Makala Nzengu analyse les raisons des échecs : « Comparativement à ce qui se passe ailleurs, en République démocratique du Congo, la priorité en matière de développement du secteur agricole et rural est donnée aux opérations d'urgence, sans véritable stratégie à moyen et long terme. Ainsi l'approche est demeurée fort longtemps fondée sur des projets à court terme, mal initiés et budgétivores qui ont fini par devenir des structures administratives permanentes, sans impact réel sur le terrain [...] Les principales orientations stratégiques du Gouvernement pour le moyen terme servant de référence se retrouvent soit dans les documents conçus par les partenaires au développement, soit dans les discours du Chef de l'État qui prennent l'allure de force de loi, soit encore dans les déclarations faites à l'issue des comités consultatifs ou des tables rondes. Plusieurs de ces documents de politique agricole et rurale

conçus par les bailleurs de fonds ou sous leur inspiration contiennent des réflexions qui se suivent les unes les autres sans lien évident et généralement avec un même contenu » (Makala Nzengu 2009).

Parallèlement à toutes ces initiatives, il convient d'épingler la *Note de politique agricole et de développement rural* (NPADR) dont l'objectif global visé est de contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire et à l'amélioration durable et effective des conditions de vie des populations rurales.

Cette note offre un cadre de référence d'orientation et de planification pour la relance et le développement durable du secteur agricole et rural, moteur de l'économie nationale. Cette nouvelle esquisse de politique agricole est de grande qualité, complète, pertinente et remarquable (Kitsali 2013). Au regard des contraintes identifiées dans le secteur agricole, la mise en place de la NPADR vise entre autres objectifs :

- l'amélioration de l'accès aux marchés et la valeur ajoutée des productions agricoles ;
- l'amélioration de la productivité du secteur agricole (production vivrière, horticole et légumière, halieutique et d'élevage) ;
- la promotion des systèmes financiers décentralisés qui s'adaptent à la nature des activités du secteur agricole ;
- le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des institutions publiques et privées d'appui à la production ;
- l'appui à l'organisation du monde rural en structures autogérées ;
- l'appui à la promotion des technologies appropriées en vue de réduire la pénibilité et accroître le revenu des familles rurales ;
- l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (eau potable, santé, etc.) ;
- l'amélioration des infrastructures socioéconomiques de base.

Pour tenter de renforcer cette nouvelle gouvernance, Makala Nzengu (2009) et Tshingombe Mulubay (2009) révèlent que les actions engagées par l'État ainsi que par des bailleurs sont encore disparates, peu concertées et faiblement soutenues dans leur mise en œuvre. De nombreux projets existent, mais faute de s'intégrer dans une politique sectorielle robuste et équitable, l'impact de ces interventions reste faible, voire nul. L'augmentation de la pauvreté rurale dans toutes ses dimensions en est une démonstration cynique, mais criante et, hélas, vérifiée. Quelques dynamiques ou opportunités de changement commencent à se mettre en place, mais elles sont encore très fragiles. On pensait, entre autres, à la promulgation récente du Code agricole et à la mise en place effective des CARG (conseil agricole rural de gestion) dans diverses provinces.

La loi agricole constitue désormais un cadre de référence. Certains paragraphes de la loi 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture mettent fin à un vide juridique et fixent un certain nombre de principes pour favoriser le développement de l'agriculture en RDC, en intégrant des aspects

sociaux et environnementaux indéniablement positifs : l'agriculture familiale est pour la première fois définie et reconnue comme la pierre d'angle de l'économie congolaise, un cadastre agricole est créé, les produits agricoles sont exonérés de droits à l'exportation, un fonds national de développement de l'agriculture est créé...

Les défis à relever restent toutefois importants, avec notamment la mise en œuvre effective de la décentralisation pour des stratégies mieux adaptées aux réalités locales ; une adaptation du système de concession foncière aux besoins d'investissements agricoles à long terme et une révision de certaines dispositions de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, dispositions qui ont déjà eu pour effet de bloquer des investissements étrangers (cf. article 16 qui peut conduire à des nationalisations de fait) et l'élaboration des textes d'application de cette loi à différents niveaux (national, provincial, local).

Devant une administration agricole peu efficace, les différentes stratégies récemment mises en place pour le développement agricole de la RDC butent contre l'absence d'institutions porteuses de la dynamique : les CARG ont été institués et présentés comme pouvant répondre à cette mission.

Avec le PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine), la RDC dispose d'une ébauche de cadre de planification commun. Le processus PDDAA crée ainsi les conditions pour une cohérence accrue des différents documents stratégiques et un cadre commun pour toutes les parties prenantes au développement du secteur.

Il reste aussi à garantir une augmentation de l'allocation du budget national au secteur, avec une priorité aux investissements productifs par rapport aux dépenses courantes de fonctionnement, en vue d'une relance de la productivité, et la mise en place de mécanismes de contrôle et de mise à disposition réelle des fonds. Pour rappel, la Déclaration de Maputo adoptée par l'Union africaine en juillet 2003 engageait les États signataires, dont la RDC, à accroître, avant 2008, leurs investissements dans le secteur agricole, à hauteur d'au moins 10 % de leur budget national.

Même s'il est très difficile d'évaluer le montant des ressources publiques effectivement orientées vers l'agriculture en RDC, il est largement admis que le Gouvernement congolais n'a jamais alloué de moyens financiers significatifs au développement agricole. Depuis 2002, le rapport établi par la Banque mondiale (Chausse *et al.* 2012) estime que la part du secteur agricole dans les crédits budgétaires totaux de l'État n'a jamais dépassé 2,5 % du budget total. Sans compter que les dépenses réalisées en RDC sont très nettement et systématiquement inférieures aux crédits budgétaires et que les salaires des fonctionnaires représentent plus de 85 % des montants liquidés.

Aujourd'hui, la vision du Gouvernement congolais s'inscrit explicitement dans la stratégie d'harmonisation du secteur agricole et rural adoptée en avril 2010 (Bisoka 2014). Elle cherche à « redynamiser la structure productive du monde

rural axée sur le développement d'une production agroindustrielle moderne et sur le renforcement des petits exploitants, tout en assurant la conservation des ressources naturelles du pays » (République démocratique du Congo 2012).

## 2. Les importations alimentaires en RDC

Selon la Banque centrale du Congo, les importations alimentaires ont représenté en moyenne, pour la période 2007-2009, une valeur annuelle de plus d'un milliard de dollars, soit 15 % de la valeur des importations totales du pays. Les échanges nets des denrées alimentaires (exportations-importations) sont estimés par la FAO à -5 % du PIB total. Ces importations de produits alimentaires ont augmenté de manière exponentielle pour approvisionner le marché intérieur, principalement Kinshasa. Cette évolution reflète l'interaction de trois forces : (i) l'effondrement de la production agricole nationale, (ii) l'effet positif de la démographie sur la demande, et (iii) les effets d'une urbanisation galopante conjuguée à une paupérisation croissante d'une importante couche de la population.

De manière plus ciblée, le tableau ci-dessous permet d'apprécier l'évolution des importations alimentaires pour le blé et la farine (équivalent blé), le riz, le maïs, le haricot sec, le sucre (total équivalent brut) et les huiles (végétales et animales). Les données sont à considérer avec une certaine précaution, compte tenu des faibles moyens dont disposent les services statistiques et de l'omission de certains flux dans les flux d'importation, comme ceux liés à l'aide alimentaire.

À l'exception du maïs, les importations alimentaires ont évolué de manière croissante entre 1970 et 2007. Les importations de maïs ont décliné de 17 %, 70 % et 55 % respectivement entre les décennies 1970, 1980 et 1990. Cette décroissance des valeurs nominales des importations est aussi perceptible au niveau de la valeur moyenne des importations par tête d'habitant. De tous les produits analysés, seules les importations de maïs ont connu une tendance décroissante durant plus de trois décennies, avant de subir une ascension, au cours de la période allant de 2000 à 2007.

Avant les années 1990, les importations de haricots étaient marginales. Elles ont évolué de manière exponentielle entre les années 1990 et 2000, pour atteindre près de 11 000 tonnes, en provenance de Chine. De manière générale, les importations moyennes par tête d'habitant pour tous les produits examinés ont sensiblement augmenté durant les années 2000.

Dans le cadre d'une recherche conduite par le département d'économie agricole de l'UNIKIN, l'impact des politiques agricoles mises en œuvre entre 1970 et 2007 sur les importations alimentaires (riz, blé, viande bovine et viande de volaille) a été analysé (Ntoto & Lunze 2012).

L'évolution des importations alimentaires a été examinée par rapport à une série de politiques agricoles mises en œuvre, mais aussi par rapport au taux de change dollar-monnaie locale, le PIB par habitant et le déficit alimentaire. Ces variables

**Tableau 1. Évolution des importations, et moyenne par tête d'habitant, de blé et farine, riz, maïs, haricot sec, sucre et huile par période de 1970 à 2010**

| Produit                              | Indicateur                         | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-2000 | 2000-2007 | 2007-2010 |
|--------------------------------------|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Blé et farine<br>(équivalent<br>blé) | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 121 350   | 206 621   | 274 020   | 403 125   | 178 623   |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 5,18      | 6,46      | 6,27      | 7,13      | 2,5       |
| Riz                                  | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 31 805    | 50 959    | 69 310    | 151 375   | 130 998   |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 1,35      | 1,56      | 1,62      | 2,68      | 1,9       |
| Maïs                                 | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 144 950   | 120 273   | 35 700    | 74 500    | 36 962    |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 6,06      | 3,94      | 0,86      | 1,32      | 0,5       |
| Haricot sec                          | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 0         | 0         | 271,2     | 6750      | 10 599    |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 0         | 0         | 0,01      | 0,12      | 0,2       |
| Viande                               | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 15 013    | 28 117    | 31 954    | 44 125    | 53 856    |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 0,65      | 0,86      | 0,75      | 0,78      | 0,8       |
| Sucre<br>(Tot.<br>éq. brut)          | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 18 532    | 23 120    | 25 439    | 94 125    | 100 862   |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 0,80      | 0,72      | 0,57      | 1,66      | 1,4       |
| Huiles<br>(végétales +<br>animales)  | Importation<br>moyenne<br>(tonnes) | 973       | 172       | 13 304    | 43 750    | 39 352    |
|                                      | Moyenne<br>(kg/hab.)               | 0,04      | 0,01      | 0,30      | 0,77      | 0,6       |

Source : pour les données jusqu'en 2007, FAOSTAT ; ensuite, SNSA (2012).

conjoncturelles retenues pour l'analyse n'expliquent que très peu l'évolution des importations alimentaires en RDC, et ce sont plutôt les politiques agricoles, ou leur absence, qui ont été les plus déterminantes. À titre d'exemple, et contrairement aux attentes, les politiques agricoles menées depuis 1980 à 2007 ont stimulé les importations de viande de volaille, et ce, malgré toutes les mesures prises dans ce cadre en faveur du secteur agricole national.

Ces importations de produits alimentaires ont aujourd'hui pour effet de couper les producteurs agricoles congolais des marchés principaux pour leurs produits, ce qui a entraîné une baisse de la productivité agricole, la grande majorité des producteurs ayant opté pour une stratégie d'autosuffisance, ne commercialisant que le surplus occasionnel de leur production. Les grands centres urbains, en particulier Kinshasa, ne sont plus approvisionnés par la production intérieure, mais par des importations, même pour des produits pour lesquels le pays a des avantages comparatifs certains, tels que le riz, le maïs, l'huile de palme ainsi que la viande.

Devant l'absence d'enquêtes de production, l'état actuel des statistiques agricoles ne permet pas d'avoir de chiffres fiables sur l'éventuelle reprise de l'activité agricole en RDC. Il est cependant fort probable que le redressement du secteur n'a pas permis une réduction structurelle des importations alimentaires. L'accroissement de la population et des revenus – urbains, en particulier – provoque une augmentation de la demande alimentaire, mais il faudra que la production nationale soit compétitive avec les importations concurrentes pour qu'elle puisse reconquérir les parts de marché perdues et permettre une réduction des importations. De nombreuses contraintes restent à lever pour transformer les avantages comparatifs en réelle compétitivité.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Les raisons sont multiples et parmi elles sont fréquemment évoquées les politiques commerciales défavorables aux productions locales, les pratiques de certains dirigeants, plus préoccupés par leur enrichissement personnel que par le bien commun, les politiques d'investissements guidées par des profits à très court terme, alors que le développement agricole doit être pensé à long terme.

Parmi les facteurs exogènes qui frappent le secteur agricole, il convient de souligner que les politiques économiques appliquées par les différents gouvernements qui se sont succédé depuis plusieurs décennies ont toujours privilégié le secteur minier et un approvisionnement du pays à partir d'importations alimentaires à bas prix. L'aide alimentaire justifiée par la paupérisation accrue de la population congolaise est encore venue accentuer l'influence négative de ces politiques sur l'activité agricole locale.

Le faible niveau de la productivité est le résultat d'une multitude de facteurs endogènes, dont les principaux sont liés au caractère extensif de l'agriculture avec un niveau technique peu avancé, au manque d'intrants de qualité (semences, outils...), à l'absence de crédit agricole et à la défaillance du système de

vulgarisation agricole. Dans certaines régions du pays, ces facteurs sont encore accentués par la dégradation de la fertilité des sols et par les attaques parasitaires. En outre, lorsque les producteurs sont capables de générer un surplus, la commercialisation de celui-ci pose d'immenses problèmes.

Les difficultés qui grèvent considérablement la structure de coût pour la mise en marché des produits sont d'abord liées au mauvais état des infrastructures de transport. Les routes ne sont praticables que sur certains axes et dans les régions ayant bénéficié d'une réhabilitation partielle des infrastructures routières et des dessertes agricoles. Compte tenu de l'état du réseau et du prix du carburant, le coût du transport routier est toujours élevé. Les transports fluviaux sont en plein développement, mais les moyens restent insuffisants : l'état général de la flotte, la qualité du balisage et du dragage des fleuves et rivières et les tracasseries administratives ralentissent considérablement les rotations.

La pression fiscale, que ce soit de la fiscalité formelle ou informelle, représente une autre contrainte majeure au développement des échanges. Le système fiscal et parafiscal est particulièrement complexe, car il se caractérise par une superposition de règlements et de textes conduisant à une multiplicité d'impôts et à des possibilités d'interprétations divergentes et contradictoires des dispositions légales, se traduisant notamment par une fiscalité indirecte en cascade et cumulative et une fiscalité régionale et locale foisonnante. Il convient de remarquer que le peu d'activités productives constitue souvent l'unique source de revenus pour les pouvoirs publics et pour leurs représentants, civils ou militaires.

L'économie rurale est donc prise dans un cercle vicieux de dégradation continue de sa compétitivité, de pertes de marchés, de manque d'investissements... avec l'exode vers les grandes villes à la clef, et ce, d'autant que l'on assiste, parallèlement, à un désengagement de l'État dans les secteurs de l'éducation et de la santé en milieu rural.

Face à ces importations alimentaires qui bloquent le développement rural congolais, et depuis 2002, le Gouvernement a instauré une protection tarifaire relativement favorable avec une fiscalité qui, sur le papier, soutient la production locale : les intrants et équipements agricoles sont faiblement taxés à l'import, alors que les produits de première nécessité (riz, maïs, viande et poissons congelés) subissent une taxation globale de 24,3 % du prix CAF.

Cette protection en principe satisfaisante est, toutefois, comme le souligne la Banque mondiale (Chausse *et al.* 2012), souvent minée par la fraude qui réduit de façon significative la protection réelle dont bénéficient les producteurs locaux, malgré les contrôles opérés par l'Office congolais de contrôle (OCC) et le Bureau international Veritas en Afrique centrale (BIVAC). Les importations alimentaires continuent donc de concurrencer les producteurs locaux.

Dans le même temps, les consommateurs urbains ne semblent pas bénéficier de prix bas pour les produits qu'ils consomment. Le constat du cabinet MENAA Finance, suite à l'audit des prix et du commerce triangulaire confié par le Gouvernement congolais, est sans appel à ce sujet : les produits de consommation

de masse en RDC ont connu des hausses de prix spectaculaires en 2008, 2009, et en moyenne supérieures à l'inflation, pour la période 2007-2011. La balance commerciale de la RDC, qui est importatrice de produits alimentaires, s'est détériorée. Importateur net de denrées alimentaires, la RDC fait partie du groupe des pays à faibles revenus les plus durement frappés par la hausse mondiale des prix en 2008, et les populations dites « acheteurs nets » (résidents urbains et petits exploitants agricoles), des populations les plus frappées par ces hausses de prix (FAO 2011).

Comparativement à un ensemble de pays d'Afrique, les denrées de première nécessité sont plus chères et l'inflation est plus forte en RDC qu'ailleurs. Le consommateur congolais est donc clairement défavorisé par rapport à son homologue ghanéen, ivoirien ou, plus généralement, de la sous-région. Pour autant, si ces hausses ont été nettement supérieures au taux d'inflation annuel de 2007 à 2009, elles se sont globalement ralenties ces dernières années et recentrées aux alentours d'un taux d'inflation qui demeure fort.

### **3. Les parcs agro-industriels : une fausse bonne solution !**

Pour la plupart des économistes agricoles, il n'y a pas de développement à long terme possible sans une agriculture de plus en plus intensive, qui contribue, tout d'abord, à la sécurité alimentaire du pays, et qui, ensuite, gagne des devises et crée un marché intérieur pour des produits manufacturés et des services.

Certains « développeurs » défendent l'idée que l'agriculture paysanne enfermée dans ses traditions est condamnée à disparaître, car elle est non compétitive sur les marchés internationaux. Elle doit laisser la place à de véritables entreprises agricoles spécialisées, mécanisées et recrutant une main-d'œuvre salariée. Dans la compétition internationale qui prévaut pour les matières premières agricoles, ce type d'exploitation est le seul à pouvoir gagner la course à la productivité et à la compétitivité.

L'histoire semble donner tort à ceux qui prônent cette vision de l'agriculture. Malgré le formidable exode agricole que l'on a déjà pu observer, l'agriculture paysanne a pu, dans bien des régions du monde, manifester une remarquable capacité d'adaptation, et c'est cette forme d'agriculture qui prédomine dans la plupart des pays. Les producteurs agricoles qui travaillent pour leur compte propre au sein d'exploitations familiales disposent d'une connaissance des particularités du terroir qu'ils ont le plus souvent héritée de leurs parents et d'une autonomie de décision. Pour améliorer leur niveau de vie, ils ont généralement intérêt à valoriser au mieux les ressources dont ils disposent en relativement faible quantité et on n'impose pas à ces paysanneries un développement de l'extérieur.

Partout et toujours, les agriculteurs ont adopté les modèles de développement lorsqu'ils en tiraient un profit et/ou une meilleure sécurisation du revenu et du milieu de vie. Comme l'ensemble des agents économiques, ils réagissent aux signaux des prix, à condition qu'on ne leur ponctionne pas lourdement leurs revenus, à condition aussi que ces prix reflètent une concurrence équilibrée et ne

connaissent pas d'excessives fluctuations. Ils demandent d'abord des marchés stabilisés, organisés et rémunérateurs. Dès ce moment, les innovations techniques sont mises en œuvre avec succès, comme l'a montré la révolution verte en Asie.

D'une manière plus fondamentale, et comme le souligne Hazell (2014), il faut sortir de la vision dichotomique qui distingue les petits et les grands ; les agriculteurs et les agricultrices ; les pauvres et les riches. Il apparaît plus pertinent, pour mieux formuler les politiques agricoles, de prendre en considération les différences qui existent au sein des groupes plutôt qu'entre ceux-ci.

Dans son plaidoyer pour changer l'agriculture congolaise en faveur des familles paysannes, l'Alliance Agricongo regrette le peu d'attention que porte la classe politique à l'agriculture familiale : « Bien que 80 % des politiciens à Kinshasa proviennent des familles paysannes, bien que, étant jeunes, ils aient parcouru des kilomètres pieds nus pour aller chercher de l'eau, bien qu'ils aient sarclé les champs sous un soleil de plomb, bien que les recettes générées par les travaux agricoles de leurs parents leur aient permis de faire des études... la plupart des politiciens se retrouvent aujourd'hui totalement coupés de leurs racines. Pour eux, l'agriculture paysanne est synonyme de pauvreté et leur vision de l'agriculture est celle de la mécanisation, de la concentration des terres dans des concessions étendues, de la promotion de technologies agro-industrielles à l'échelle des grandes sociétés commerciales, voire même du retour aux monocultures des plantations » (Van Hoof 2011).

Une des réponses formulées par le Gouvernement congolais pour la relance de l'agriculture congolaise et intitulée « parcs agro-industriels » (PAI) relève de cette logique. Cela ne semble pas être la solution la plus appropriée pour relever les défis démographiques, de productivité agricole, mais aussi de gouvernance, de politique agricole, de législation foncière agricole (l'article 16 de la loi agricole rebute les investisseurs), etc.

Initiative présidentielle articulée au Programme national d'investissement agricole (PNIA), lui-même inscrit dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine 2, développé à l'échelle du continent africain par le NEPAD, l'axe principal des autorités congolaises d'un appui au développement de l'agriculture nationale repose sur la création, dans le pays, de 20 parcs agro-industriels. Ce projet vise à inciter les investisseurs, tant nationaux qu'internationaux, à se mobiliser dans la relance de la production agricole.

Cette initiative du Gouvernement de la RDC, unique en son genre, a débuté au commencement de l'année 2014, lorsqu'un accord spécial a été approuvé pour entamer le développement des secteurs agricoles dans tout le pays. Le parc agro-industriel est essentiellement un concept de développement de terres agricoles avec la mise en place d'une infrastructure nécessaire pour soutenir une unité économique autosuffisante. Cette mise en place à grande échelle inclut, non seulement le meilleur des plantations, mais également des structures de soutien telles que des routes, des sources d'eau, des lignes électriques, des hébergements, des hôpitaux et des écoles, ainsi qu'une piste d'atterrissage pour les avions. Le premier

développement du secteur à l'initiative du parc agro-industriel est situé à Bukanga-Lonzo<sup>4</sup> et, prochainement, il concernera la plaine de la Ruzizi.

Trois organisations paysannes congolaises nationales, à savoir la CONAPAC (Confédération nationale des producteurs agricoles du Congo), la COPACO (Confédération paysanne du Congo) et l'UNAGRICO (Union nationale des agriculteurs du Congo), ont arrêté, le 18 avril 2014, une prise de décision par rapport à ce projet : elles ne rejettent pas totalement l'initiative de création de PAI, mais pour qu'ils puissent réellement contribuer à soutenir les petits producteurs, elles réclament une clarification du rôle des PAI dans la formation des exploitants agricoles en périphérie et que, d'une façon globale, les intérêts des petits paysans soient protégés par un cadre réglementaire négocié avec eux. Elles réclament, par ailleurs, qu'un budget au moins équivalent à celui qui est consacré aux PAI soit disponible pour le soutien à l'agriculture familiale, en appuyant les initiatives portées par les paysans et leurs organisations et qui visent également à transformer et relancer l'agriculture.

De son côté, l'Alliance Agricongo relève l'incohérence entre ces PAI et les principes défendus par les bailleurs, notamment la Belgique, pour l'appui au secteur agricole :

- la priorité au sein des PAI est clairement accordée aux investisseurs développant des monocultures intensives et de taille importante, au détriment des petits exploitants agricoles, mettant en œuvre une agriculture plus durable ;
- plus particulièrement sur les types de productions favorisées, les facilités fiscales accordées aux investisseurs privilégient nettement les activités agro-exportatrices, au détriment des produits vivriers vendus sur les marchés locaux ;
- les PAI sont orientés essentiellement vers l'agrobusiness et produisent une nourriture à un coût énergétique très élevé, ce qui la rendra inaccessible aux 70 % des Congolais pauvres. Les PAI risquent, par ailleurs, de transformer les paysans en main-d'œuvre agricole à moindre coût. Les bénéficiaires du modèle iront, dès lors, essentiellement à un groupe restreint d'actionnaires, mais ne contribueront pas à un développement socioéconomique inclusif du pays ;
- les enjeux fonciers soulevés par les PAI sont réglés sans cadre légal clarifié, et ne semblent pas correspondre à l'objectif de bonne gouvernance promue à travers la Note stratégique : opacité des procédures d'attribution (par rapport à la loi foncière et à l'article 16 de la loi agricole) et absence de concertation avec les organisations paysannes ;
- enfin, les impacts budgétaires de la défiscalisation des achats et des ventes agricoles des PAI auront un impact sur les ressources financières de l'État et des régions et introduiront des discriminations au détriment des petits exploitants.

---

<sup>4</sup> <http://www.parcagro.com/index.php/fr/>

Selon nous, il ne faut pas nécessairement opposer les modèles de développement de l'agriculture congolaise et admettre, compte tenu de l'ampleur des besoins et de la tâche pour améliorer l'approvisionnement alimentaire du pays au départ des ressources locales mal exploitées jusqu'ici, que différents modes d'agriculture puissent contribuer à la solution. Il faut toutefois prévoir, au niveau de la politique agricole, des instruments spécifiques, bien ciblés et adaptés aux types d'entreprises agricoles. Les mesures prises devront être cohérentes et intégrées, avec un accent particulier sur les effets leviers à encourager et sur des stratégies agricoles prenant en considération les multiples facettes du développement agricole congolais. L'objectif recherché devrait favoriser les investissements productifs et, *in fine*, des revenus durables pour l'ensemble des acteurs concernés par l'agriculture. Or, il convient de souligner que le fossé s'élargit sans cesse entre les propositions des décideurs politiques qui se basent sur des modèles macroéconomiques dont les principes et les objectifs sont peu appropriés et trop souvent imposés de l'extérieur et les réalités du monde agricole vécues à la fois par les petits paysans et les entrepreneurs agro-industriels.

En outre, si l'objectif recherché est bien la lutte contre la pauvreté, qui est essentiellement rurale en RDC, il convient d'intégrer dans l'analyse des politiques à mettre en œuvre des critères autres que ceux directement liés à la productivité et à l'efficacité. La démarche de développement des parcs agro-industriels n'établissant pas de connexions entre les petits producteurs et les producteurs agro-industriels, généralement expatriés, il est peu probable d'arriver à un développement des pôles de croissance couvrant les domaines de développement agricole tels que préconisés par l'étude diagnostic du secteur agricole et rural.

Enfin, le projet de PAI n'apporte pas, selon nous, d'ébauche de solution à la question vitale soulevée, notamment, lors du diagnostic de la réforme commerciale, juridique et institutionnelle dans le secteur agricole de la RDC réalisé par l'USAID en octobre 2010 : « En RDC, un entrepreneur du secteur agro-industriel est confronté à une question cruciale : demeurer informel et réduire au minimum les points de contact du gouvernement qui conduisent souvent à des mains tendues exigeant des paiements assortis de magouilles ou demeurer informel hors de la surveillance du gouvernement, mais fonctionner comme un hors-la-loi économique des temps modernes où la protection des biens, l'exécution des contrats, l'accès aux financements et les incitations à l'investissement sont tout simplement inexistantes » (AgCLIR 2010).

## Conclusions

Le développement agricole de la RDC reste un enjeu majeur pour la prochaine décennie. Il permettra, ou non, de contribuer à la sécurité alimentaire du pays, mais également à la lutte contre la pauvreté, qui est essentiellement rurale. Différents diagnostics ont d'ores et déjà été réalisés et convergent vers un constat identique :

d'une part, l'absence de politique agricole et les tracasseries multiples lors de la mise en marché des produits agricoles ont sapé jusqu'ici les initiatives des ruraux pour l'approvisionnement alimentaire de la RDC ; d'autre part, les produits alimentaires de base importés et vendus aux citoyens congolais sont de plus en plus chers, sans que cela incite véritablement les producteurs locaux à produire. On peut donc regretter ce paradoxe congolais qui trouve, selon nous, son origine dans ce que l'on appelle communément la mauvaise gouvernance ou l'environnement des affaires en RDC.

Comment sortir de ce contexte qui bloque en quelque sorte le développement de l'agriculture en RDC ?

Il ne nous semble pas y avoir d'obstacle insurmontable pour le développement agricole du Congo, mais il est urgent d'adopter des politiques agricoles qui favorisent les agriculteurs. L'exemple de l'Algérie démontre qu'il n'existe pas de fatalité à la dépendance alimentaire. Ainsi, ce pays qui figurait parmi les cinq plus gros pays importateurs de blé dur et tendre est parvenu à atteindre le seuil de l'auto-suffisance. Un résultat à attribuer à la politique gouvernementale de promotion de la céréaliculture, caractérisée par l'achat de la production locale au prix du cours mondial par l'Office public des céréales, qui a également prévu de taxer les blés d'importation pour les aligner sur les prix locaux.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique agricole ne sera pas neutre et il y aura des gagnants (les pauvres, les paysans, les ruraux) et des perdants (le secteur minier, les citoyens, les sociétés importatrices et, dans un premier temps, le budget de l'État congolais, car il est plus facile de prélever des taxes sur les importations que d'imposer les paysans), mais la relance de l'agriculture congolaise est à ce prix.

Par ailleurs, l'expérience démontre que, sans volonté politique forte de redonner du pouvoir aux ruraux (dont du « pouvoir d'achat »), une relance durable de l'agriculture congolaise n'est pas possible (« *No Will, No Way* »). La communauté des partenaires techniques et financiers de la RDC, en attente et à la recherche d'un impact réel et tangible de ses interventions, devrait ainsi s'engager dans un processus plus volontariste de dialogue politique sectoriel agricole.

Comme le souligne Mpanzu (2013), la nécessité d'une politique agricole volontariste constitue la base essentielle pour que les recommandations envisagées servent réellement à améliorer la situation du secteur agricole.

Si les préalables d'ordre politique largement développés ci-dessus sont réunis, il nous a semblé utile d'épingler quelques recommandations qui permettront, selon nous, d'atténuer les problèmes qui se posent dans le cadre de la relance agricole en RDC.

La question foncière reste centrale pour garantir un développement agricole harmonieux en RDC et le système de concession foncière actuellement en place semble inadapté à l'investissement agricole dans le long terme. D'une manière

générale, il subsiste de grandes incertitudes quant à la possibilité de cultiver une terre pendant un temps suffisamment long pour garantir des rendements positifs des investissements. Les droits formels peuvent être des instruments importants pour garantir un accès équitable à la terre, mais il convient, dans le cadre congolais, de reconnaître que la réalité est le plus souvent complexe et que les contextes ruraux sont plus compliqués que ce que les règles formelles prévoient généralement (Bisoka 2014).

Les discriminations systématiques à l'égard des femmes agricultrices, que ce soit en termes d'accès à la terre (et surtout de contrôle), aux intrants, à la technologie, et aux revenus de leur propre travail, représentent des contraintes particulièrement fortes en RDC, qui compte parmi les pays où les inégalités entre les sexes sont les plus importantes (79<sup>e</sup> sur 102 pays, selon l'indice d'inégalité entre les sexes de 2009 de l'OCDE, et 119<sup>e</sup> sur 122 pays, selon l'indice des droits de propriété des femmes). Or, comme différents rapports le démontrent (Ragasa *et al.* 2012), l'élimination des inégalités d'accès aux ressources et intrants agricoles existant entre les hommes et les femmes permettrait d'augmenter de manière significative la productivité agricole.

La dynamisation de l'administration agricole et des associations paysannes doit être un objectif prioritaire pour la relance agricole. Devant une administration défailante, la faiblesse et le manque de structuration des organisations paysannes sont particulièrement patents en RDC et ce, malgré certaines expériences que l'on peut qualifier de « *success stories* ». À ce jour, il existe une multitude d'associations et d'organisations œuvrant dans le milieu rural congolais sous différentes formes, mais la représentativité est souvent discutable et le regroupement en fédérations de territoire ou de province fait régulièrement défaut, ou est issue d'une logique « *top bottom* ». Cela complique la mise en œuvre effective de la décentralisation pour des stratégies mieux adaptées aux réalités locales.

## Bibliographie

AgCLIR. 2010 (octobre). *Diagnostic de la réforme commerciale, juridique et institutionnelle dans le secteur agricole de la République démocratique du Congo*. USAID.

Badibanga, Th. & Ulimwengu, J. 2013 (août). « Introduction : l'agriculture est un enjeu stratégique pour la République démocratique du Congo. Développement de l'agriculture en RDC : contraintes et opportunités ». *Dounia* 6 : 8-11. CISRI-L'Harmattan.

Bisoka A. N. 2014. « Vers un démantèlement de l'agriculture paysanne en Afrique des Grands Lacs ? » *Alternatives Sud* 21 : 193-208.

Chausse, J.-P., Kembola, Th. & Ngonde, R. 2012. « L'agriculture : pierre angulaire de l'économie de la RDC ». In Herderschee, J., Mukoko Samba, D. & Tshimenga Tshibangu, M. (éd.), *Résilience d'un géant africain : accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*. Volume II : *Études sectorielles*. Kinshasa : Médiaspaul, pp. 1-97.

- De Putter, Th. & Decrée, S. 2013. « Le potentiel minier de la République démocratique du Congo (RDC). Mythes et composantes d'une "dynamique minière" ». Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 47-62.
- De Schlippe, P. 1956. *Shifting Cultivation in Africa: The Zande System of Agriculture*. New-York : Humanities Press.
- Dumoulin, M. et al. 2001. *Léopold III*. Bruxelles : Éditions Complexe.
- FAO. 2011. *Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires*. Rome : FAO.
- FAOSTAT. 2014. Statistical database. Site web <http://www.fao.org>
- Hazell, P. 2014. « Repenser le rôle des petites exploitations agricoles dans les stratégies de développement ». *Point de vue 2* : 1-26. Fondation FARM.
- IFPRI. 2012. *Global Hunger Index. The challenge of hunger: ensuring sustainable food security under land, water, and energy stresses*.
- Johnston, B.F. & Mellor, J.W. 1960. « The nature of agriculture's contributions to economic development ». *Food Research Institute Studies* 3 : 335-356.
- Kitsali, J.-H. 2013. « Modèle de fonctionnement des exploitations familiales pour le développement agricole et rural du Katanga ». Thèse de doctorat. Université de Lubumbashi.
- Makala Nzengu, P. 2009. *Politiques publiques et gestion du secteur agricole et rural en République démocratique du Congo*. Kinshasa : Kinpress.
- MENAA Finance. 2013 (13 juin). *Audit des prix et du commerce triangulaire. Rapport Phase 1 et 2*. République démocratique du Congo, Ministère de l'Économie et du Commerce.
- Mpanzu, P. 2013 (août). « Filière vivrière paysanne du Bas-Congo : acteurs, fonctionnement et performance. Développement de l'Agriculture en RDC : contraintes et opportunités ». *Dounia* 6 : 26-41. CISRI-L'Harmattan.
- Nkwembe, U. & Guy, B. 2006. *La problématique de la pauvreté des ménages agricoles ruraux et urbains dans la périphérie de la Ville de Kinshasa. Essai d'analyse du phénomène et de ses implications sur la sécurité alimentaire*. Louvain-la-Neuve : Ciaco.
- Ntoto, M.A. & Lunze, M.F. 2012. « Les politiques agricoles et importations alimentaires en RDC : analyse d'impact des politiques mises en œuvre ». Communication présentée aux Journées scientifiques de la faculté des Sciences agronomiques de l'Unikin le 17 décembre 2012. Université de Kinshasa.
- PAM. 2014. *Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) au départ de données collectées en 2011-2012*. République démocratique du Congo.
- Peemans, J.-Ph. 2014. « Land grabbing and development history: The Congolese experience ». In Ansoms, A. & Hilhorst, Th. (éd.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. Martlesham : Boidell & Brewer, pp. 11-35.
- Ragasa, C., Kinwa-Muzinga, A. & Ulimwengu, J. 2012. *Gender Assessment of the Agricultural Sector in the Democratic Republic of the Congo*. IFPRI (coll. « IFPRI Discussion Paper », 01201).

République démocratique du Congo. 2012 (septembre). *Programme national d'investissement agricole (PNIA), 2013-2020*. Ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

SNSA. 2012. *L'Agriculture congolaise en quelques chiffres*. Service national des statistiques agricoles. République démocratique du Congo, Ministère de l'Agriculture, Pêche et Élevage.

TECSULT-AECOM. 2009 (juin). *Étude du secteur agricole. Rapport préliminaire. Bilan - Diagnostic et Note d'orientation*. République démocratique du Congo, Ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

Tshingombe, M. 2009. *La Sécurité alimentaire en RDC. Table ronde 2009 : lutter contre la pauvreté en RDC. Bilan et perspective*. Institute of Development Policy and Management (IOB), Université d'Anvers.

Van Hoof, F. 2011. *Changer l'agriculture congolaise en faveur des familles paysannes. Des dynamiques paysannes dans les différentes provinces de la RDC*. Alliance Agricongo.



## HYDROCARBURES : L'ÉTAT AFFIRME SA VOLONTÉ D'EXPLOITER LA RESSOURCE

*François Misser*

Ce chapitre se veut la suite d'une précédente analyse publiée dans cette collection « Cahiers africains » sur les « Enjeux et défis d'une province pétrolière en devenir » (Misser 2013), démontrant à la fois l'existence d'un potentiel important et passant en revue les obstacles à sa mise en valeur : obstacles d'ordre géologique, politique, économique (il ne suffit pas d'avoir des réserves, encore faut-il que leur exploitation soit rentable) et de gouvernance.

Sur base des événements survenus ces dernières années dans le secteur des hydrocarbures au Congo, cet article s'efforce d'en dégager les lignes de force. La principale est la prise de conscience par l'État du potentiel et des mesures à prendre pour le développer après une longue période « léthargique », pour reprendre l'expression du professeur Joseph Pilipili Mawezi, géologue et secrétaire général du ministère des Hydrocarbures (Pilipili Mawezi 2010 : 11). C'est dans cette optique qu'il faut comprendre l'agrément, en 2011, de l'Institut du pétrole et du gaz de Muanda, créé en 2000, dont la vocation est de former des cadres de l'industrie pétrolière. De la même manière, Kinshasa a affiché, en 2014, une détermination nouvelle dans sa volonté de se doter d'un code moderne des hydrocarbures, même si le débat s'est enlisé au Parlement. Sur le front diplomatique, la République démocratique du Congo a défendu ses droits sur son *offshore*, totalement ignorés par l'Angola, devant les Nations unies, et s'est même fait un allié, le Gabon, dont l'accès à son plateau continental est également contesté par Luanda. Par ailleurs, à l'est du pays, la RDC revendique son droit à l'exploitation des ressources pétrolières des blocs empiétant sur le parc des Virunga, malgré l'opposition d'une partie de la société civile du Nord-Kivu, de l'UNESCO et d'organisations de défense de l'environnement.

En même temps, plusieurs freins à la mise en valeur des hydrocarbures sont à prendre en compte : en raison de relations délicates avec le Rwanda voisin, le dossier du méthane du lac Kivu a pris du retard, même si le ministère des Hydrocarbures, en battant le rappel des candidats-développeurs, se place dans la perspective d'une exploitation prochaine. Par-delà l'euphorie et une certaine forme d'auto-intoxication d'une partie des responsables qui ont tendance à surestimer le potentiel national pétrolier, plusieurs défis se profilent. En tête figure la nécessité de maîtriser la transformation de l'économie et de la société qui résultera de la montée en puissance du secteur pétrolier, au risque d'assister, comme ailleurs sur

le continent, à une « pétrolisation » de l'économie aux effets néfastes. Cela suppose la formation des cadres en conséquence et un accroissement sensible du niveau de gouvernance du pays. En outre, l'exploitation du pétrole enclavé du Graben Albertine, aux confins de l'Ouganda, va dépendre de facteurs divers, dont l'irruption, sur le marché, du pétrole de schiste, qui a complètement bouleversé la donne internationale.

## **1. Réveil nationaliste : Kinshasa fait valoir ses droits sur l'*offshore* atlantique**

À ce jour, le Congo n'exploite, dans le bassin du Bas-Congo, que son *onshore* et la mince frange des eaux territoriales. Mais depuis 2014, on assiste à une nouvelle donne, avec la volonté proclamée de Kinshasa de revendiquer ses droits sur les ressources de sa zone économique exclusive (ZEE) et, au-delà, sur le plateau continental. Mais cette ambition suppose le développement de ressources humaines et des évolutions sur le plan politique, une négociation – voire une confrontation – juridique avec l'Angola. Toutefois, dans ce bras de fer, le Congo s'est fait un allié : le Gabon.

### ***Vers la création d'une expertise nationale dans le domaine des hydrocarbures***

Actuellement, seule une faible fraction du potentiel de pétrole congolais espéré par les autorités est exploitée, à savoir la production *onshore* et *offshore* en cours de l'entreprise française Perenco, de l'ordre de 25 000 barils/jour. Le professeur Joseph Pilipili Mawezi évoque « une exploration-production pétrolière léthargique » (Pilipili Mawezi 2010 : 11) imputable à la priorité accordée au développement de l'industrie minière et à une absence de politique pétrolière lisible<sup>1</sup>. Il estimait, en 2010, que beaucoup restait à faire, à commencer par une meilleure planification des programmes d'exploration, une mise en place d'un code pétrolier moderne, une formation des cadres de l'administration des Hydrocarbures, y compris au niveau diplomatique, en plus d'un suivi des opérations sur le terrain. Non sans raison : l'un des paradoxes est que les ressources prouvées ou probables se trouvent aux limites du territoire, aux confins de l'Ouganda et du Rwanda, ou aux mains de l'Angola, qui a déjà commencé à les exploiter (Misser 2013 : 172).

De premiers indices de la volonté gouvernementale de doter le pays des cadres nécessaires sont apparus en 2011, avec l'agrément, par arrêté ministériel, de

---

<sup>1</sup> Cela vaut pour l'exploration, certes léthargique, mais tout le potentiel connu de la production est utilisé. C'est le paradoxe de la problématique des hydrocarbures en RDC. En clamant l'existence de réserves gigantesques dans la Cuvette, par exemple, on passe sous silence le fait qu'elle doit encore être prouvée.

l'Institut du pétrole et du gaz (IPG), créé en 2000 et basé à Kinshasa, fréquenté par des étudiants nationaux et venant de plusieurs pays de la sous-région<sup>2</sup>. Les objectifs affichés sont d'assurer la formation scientifique des cadres du secteur, de promouvoir la recherche et l'enseignement technique dans le domaine du pétrole et du gaz, d'aider les entreprises pétrolières et les administrations publiques à parfaire la formation de leur personnel, de participer aux études, projets et programmes pétroliers nationaux et internationaux et, enfin, de contribuer à la constitution d'une banque de données pour le secteur pétrolier national (Institut du pétrole et du gaz 2014). Dans la même veine, en 2013, est inauguré à Muanda, dans le Bas-Congo, un Institut supérieur du gaz et du pétrole. Cet établissement public a pour mission de « dispenser des enseignements de qualité » et « de suppléer à l'insuffisance d'experts locaux en la matière » (Radio Okapi 2013). Appelé à fonctionner en partenariat avec des universités américaines du Texas, il devrait organiser plusieurs filières : l'exploration du pétrole et du gaz, le forage et la production, le raffinage, la gestion pétrolière, la commercialisation des hydrocarbures et leur transformation. Le projet est financé par la société britannique Fema. L'apport du Gouvernement a consisté dans la cession du terrain.

### ***Offshore atlantique : Kinshasa conteste les limites maritimes tracées par Luanda***

Mais c'est surtout dans le domaine diplomatique que se manifeste, en 2014, la volonté de l'État congolais de mettre en valeur ses ressources, en revendiquant avec plus de vigueur ses droits sur l'*offshore* atlantique, rompant avec une attitude critiquée par l'opposition. En mai 2010, le sénateur Raphaël Siluvangi du Mouvement de libération du Congo (MLC) avait reproché au Gouvernement de n'avoir pas réagi au rejet, par Luanda, des revendications congolaises sur l'*offshore*, en juillet 2009 (Misser 2013 : 152). Ces dernières années, la ligne conciliatrice défendue, sur instruction de la présidence de la République, par l'ambassadeur du Congo à l'ONU, Christian Atoki Ileka, d'un accord à l'amiable avec Luanda avait prévalu, au risque d'avoir fait le jeu de l'Angola dont la stratégie consistait à « gagner du temps à tout prix en menant des discussions sans fin avec les ministres et les conseillers congolais » (*Africa Energy Intelligence* 2012). La raison profonde de l'attitude d'Ileka tiendrait à la conviction que lui prête le journal *Le Phare* selon laquelle « si l'Angola veut envahir notre pays, il le fera dans peu de temps » (Misser 2012 : 206). Cette conviction était alors assez répandue au Congo, pour deux raisons. La première est la coïncidence, ces dernières années, d'incursions périodiques de l'armée angolaise au Bas-Congo et au Bandundu et d'expulsions massives de creuseurs de diamants congolais de la province du Lunda Norte, chaque fois qu'est remise en cause la frontière terrestre ou maritime de l'Angola et que resurgit le

---

<sup>2</sup> Congo-Brazzaville, Angola, Cameroun, Gabon et Centrafrique.

contentieux pétrolier. La seconde est l'importance de l'enjeu, qui se mesure en milliards de dollars de revenus annuels. En 2011, la firme texane Trinity Oil and Gas avait proposé une stratégie de négociation à la RDC, lui suggérant de réclamer une partie des permis de l'*offshore* angolais totalisant 1,85 milliard de barils, soit 17,6 % des réserves alors prouvées de l'Angola, ce qui, au cours du Brent atteint en août 2012, représentait un pactole compris entre 206 et 212 milliards de dollars (Misser 2013 : 151). Mais ces montants ne constituent qu'une partie de l'enjeu. En effet, l'Autorité internationale des fonds marins (AIMF) laisse entendre que le potentiel est largement supérieur, si sont prises en compte les ressources du plateau continental au-delà des 200 milles marins (International Seabed Authority 2010 : 46-49). Selon l'AIMF, l'Angola recèle une des marges continentales les plus attractives en termes de gisements d'hydrocarbures conventionnels à proximité de sa limite des 200 milles. Les travaux du professeur Jean-Luc Charlou de l'Ifremer (Charlou *et al.* 2004) démontrent que cette marge continentale, comme celle de beaucoup de pays ouest-africains, est caractérisée par l'existence d'occurrences communes d'hydrates de gaz. Selon le professeur, des indicateurs indirects démontrent l'existence de gisements dans les eaux les plus profondes de la Zone économique exclusive (ZEE) impliquant qu'il en existe également en proportion considérable sur le plateau continental, au-delà des 200 milles.

Pour l'Angola, l'enjeu est donc capital. Selon l'économiste britannique Tony Hodges, le pétrole représentait à lui seul plus de la moitié de son PIB en 2008 (Vidal & Pinto de Andrade 2011 : 91). En 2010, il représentait aussi, avec le gaz, selon le FMI, 97,2 % de la valeur des exportations (*ibid.* : 96). En outre, le pétrole est tout particulièrement vital pour le président José Eduardo dos Santos, ingénieur pétrochimique de l'Université de Bakou, très intimement lié à la gestion de l'or noir. Après avoir écarté, en 1981, le ministre du Pétrole Jorge Augusto de Morais, dos Santos n'a cessé d'insulariser l'entreprise pétrolière étatique Sonangol pour la détacher de tout rapport avec le Gouvernement et pour la maintenir sous le contrôle exclusif de la présidence (*ibid.* : 53) et non plus du bureau politique, comme à l'époque de Neto. S'il constitue une rente, le pétrole est aussi l'arme qui a permis de remporter la guerre contre les rebelles de l'UNITA, mais également de « lubrifier » les premières élections d'après-guerre civile, en juin 2008, explique Tony Hodges. Enfin, divers proches du président angolais sont directement associés à la répartition des dividendes du pétrole national (MRFPress 2013).

Tout en étant conscient de l'importance de l'or noir pour l'Angola, le ministère congolais des Affaires étrangères n'en décide pas moins, le 11 avril 2014, de contester les limites maritimes contenues dans la demande de l'Angola, envoyée le 6 décembre précédent à la Commission de l'ONU sur les limites du Plateau continental, dans un courrier au secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon (Ministère des Affaires étrangères 2014).

La démarche angolaise fait suite à l'invitation adressée aux pays côtiers par la Commission à faire état de leurs revendications sur le plateau continental, qui

s'étend au-delà de la zone économique exclusive des 200 milles jusqu'à un maximum de 350 milles, si la géologie sous-marine le permet. La RDC conteste les limites maritimes angolaises, car la demande angolaise (UN, Continental Shelf Notifications 2013) lui dénie tout accès à la haute mer. Luanda ne reconnaît comme territoire congolais qu'un petit triangle partant des côtes de son voisin, qui se referme après la mer territoriale et ne lui donne aucun accès à la ZEE où se trouvent les gisements *offshore* actuellement exploités par l'Angola et, par conséquent, aucun accès non plus au plateau continental. Pour Luanda, la ZEE s'étend sans discontinuer de la frontière namibienne au sud, à celle du Congo-Brazzaville au nord. Les frontières avec la RDC, au sud de l'embouchure du fleuve Congo et entre la RDC et l'enclave angolaise de Cabinda, sont totalement ignorées (*African Energy* 2014b). La carte angolaise fait donc fi de la logique géométrique en transformant en triangle le quadrilatère que devrait dessiner la projection en mer des limites terrestres des deux pays. De surcroît, selon les diplomates congolais, elle viole la convention de l'ONU sur le droit de la mer. Par conséquent, le ministère demande à la Commission de l'ONU sur les limites du plateau continental de ne pas examiner la demande angolaise avant la conclusion d'un accord entre les deux États sur les limites de leurs espaces maritimes. Et dans sa lettre, le Gouvernement congolais prie le secrétaire général de l'ONU d'informer la Commission des limites qu'il a décidé de saisir du différend le Tribunal international sur le droit de la mer de Hambourg reconnu compétent par l'Angola.

### ***Le Gabon rejoint la RDC dans sa contestation des appétits angolais***

L'Angola et la RDC risquent donc d'être engagés dans un long contentieux, comme celui qui a opposé, pendant 19 ans devant la Cour internationale de justice de La Haye, le Nigeria au Cameroun à propos de la souveraineté sur la péninsule de Bakassi, également située dans une région riche en hydrocarbures<sup>3</sup>. Le contentieux risque d'être encore plus long, car, du côté congolais, des désaccords s'expriment sur les frontières maritimes transmises par Kinshasa en mai 2009 à la Commission des limites de l'ONU, approuvées au préalable par le Parlement. En effet, l'un des experts de la question, le géologue de l'Université de Kinshasa et ancien député de la Majorité présidentielle, Ézéchiél Kasongo Numbi Kashemukunda, a, lors des concertations nationales d'octobre 2013, estimé que la RDC devrait définir avec l'Angola une autre frontière maritime que celle dont les limites latérales ont été fixées par la loi du 7 mai 2009 puis transmises à l'ONU. Car, plaide le professeur Kasongo Numbi, l'inconvénient de ces frontières est qu'elles recourent les espaces maritimes du Congo-Brazzaville et du Gabon au lieu d'être parallèles aux limites de ces États (Kasongo Numbi 2013).

<sup>3</sup> Le Cameroun a repris formellement possession de la péninsule de Bakassi en août 2013.

Kinshasa semble bien hardie d'affronter l'Angola à propos de ses intérêts vitaux, mais le Congo n'est pas isolé dans ce contentieux. Car dans un courrier adressé le 30 mai à Ban Ki-moon, la mission du Gabon à l'ONU confirme qu'une partie de la zone du plateau continental au-delà de 200 milles, identifiée par l'Angola, se superpose à une partie du plateau continental identifiée dans sa propre soumission du 10 avril 2012. Et donc, le Gabon demande à la Commission de l'ONU sur les limites du plateau continental de ne pas examiner les parties de la présentation de l'Angola situées au nord de l'intersection entre la limite sud de son espace maritime et la limite nord de l'Angola (Mission permanente de la République gabonaise auprès des Nations unies 2014).

### ***ZIC : un marché de dupes controversé***

Non seulement l'Angola fait l'objet d'un second veto quant à la définition de l'espace de son plateau continental, mais une alliance de fait s'est nouée entre Libreville et Kinshasa. En effet, en août 2013, le ministère des Affaires étrangères de la RDC notifie au secrétaire général de l'ONU que, contrairement à l'Angola (qui avait rejeté le 7 juin 2012 la demande du Gabon sous prétexte de l'absence de continuité entre certaines parties du plateau continental gabonais proposé et les limites terrestres), Kinshasa n'émet aucune objection vis-à-vis de la demande gabonaise.

Qui plus est, la RDC explique que l'accord signé le 30 juillet 2007 avec l'Angola instituant une zone d'intérêts communs (ZIC) relative à l'exploration et à la production d'hydrocarbures, située sur le territoire maritime de l'Angola (au nord du bloc 1, au sud du bloc 14, au nord du bloc 15 et au sud du bloc 31) ne prolonge pas cette ZIC au-delà de ces blocs dans la haute mer (Ministère des Affaires étrangères de la République démocratique du Congo 2013). La RDC déclare également qu'elle n'envisage pas d'obtenir l'accès à la haute mer par l'accord de juillet 2007, au risque d'empiéter sur les espaces maritimes du Congo-Brazzaville et du Gabon. Ce faisant, selon Kasongo Numbi, Kinshasa aurait déjoué un « piège » de Luanda qui offre généreusement un accès à la haute mer à la RDC, mais sur 5 km de large seulement au lieu des 40 km que suppose la projection en mer de la distance séparant les limites terrestres de la RDC, comprises entre le territoire de Cabinda et la province angolaise de Zaïre. En acceptant la ZIC, avait expliqué Kasongo Numbi durant les concertations nationales, Kinshasa avait accepté *de facto* de perdre, au profit de l'Angola, environ 30 km de longueur de son espace maritime. De la sorte, la RDC risquait de se trouver à tout moment en conflit, aux côtés de l'Angola, avec ses voisins du Congo-Brazzaville et du Gabon (Kasongo Numbi 2013).

Au total, en contestant le déni par l'Angola de ses droits à la haute mer, en soutenant la revendication gabonaise sur son plateau continental et en rejetant la ZIC, la carotte offerte par Luanda, en échange de l'absence de recours à un arbitrage international, Kinshasa affiche une détermination politique et renonce à un marché de dupes. Car, démontre le géologue congolais, « la carte situant la ZIC, quoiqu'annoncée à l'article 1 de l'accord, n'a jamais été présentée au Parlement (congolais) par le ministre des Hydrocarbures qui y avait présenté le projet d'accord ». Plus tard,

quand la carte figurant la ZIC a été présentée par l'Angola à la RDC, elle ne portait pas les paraphe des ministres des deux pays qui figuraient sur les autres pages du texte de l'accord. Il y a alors lieu de se demander si le ministre congolais<sup>4</sup> avait réellement vu cette carte au moment où il avait apposé sa signature sur cet accord. Et le géologue se demande quelle est la force juridique d'une annexe ni signée ni paraphée par l'autre partie. Le projet de ZIC semblait en tout cas compromis, d'autant que la firme américaine Chevron, qui exploite le bloc 14 empiétant sur la ZIC en sa partie sud, n'entend pas le céder à la ZIC. De plus, souligne le géologue congolais, la ZIC se situe sur le canyon du fleuve Congo dans la mer. Ceci implique que les travaux de mise en valeur des gisements hypothétiques qui se trouvent à cet endroit seront d'un coût très élevé, en raison de l'existence d'un fort courant du fleuve dans ce canyon. Enfin, une analyse détaillée par le professeur du partage des intérêts de la ZIC montre le caractère presque dérisoire du « cadeau » angolais à Kinshasa qu'elle représente. Certes, l'accord de 2007 créant la ZIC institue une répartition à parts égales des intérêts. Mais ce partage, dit-il, ne porte que sur les 20 % du produit de la vente, le reste comprenant les coûts de production. Ensuite, 80 % des 20 % d'intérêts à partager entre les deux États seraient accaparés par l'opérateur Chevron (à condition qu'il accepte la cession d'une partie du bloc à la ZIC). En définitive, la part réelle de la RDC dans la ZIC ne représente plus que 2 % de la valeur de la production et il faudra encore défalquer le remboursement des frais de prospection déjà effectués avant la signature de l'accord dont le montant n'a pas encore été communiqué par l'Angola. Plus on creuse le dossier et plus il apparaît que les avantages que peut retirer la RDC de cette ZIC se réduisent comme une peau de chagrin. Le calcul fait par Kinshasa de miser plutôt sur la reconnaissance par un arbitrage international de ses droits sur son *offshore* maritime semble nettement préférable. Cela permet, en effet, d'exercer une pression sur l'Angola. Les contestations par la RDC et par le Gabon des limites de la frontière maritime de l'Angola empêchent, en effet, la Commission des limites de l'ONU d'accepter les revendications de Luanda sur le plateau continental (*African Energy* 2014c).

L'attitude congolaise se comprend d'autant mieux que l'exploitation des gisements communs qu'ont la RDC et l'Angola n'a toujours pas fait l'objet d'accords d'« unitisation<sup>5</sup> », alors que de tels accords ont été signés avec le Burundi, le Congo-Brazzaville le Rwanda et l'Ouganda, constate le professeur Pilipili Mawezi (2010 : 11). De tels accords, fréquents dans le cas de l'exploitation de gisements transfrontaliers, incluent le choix d'un opérateur unique, de réunions fréquentes entre comités nationaux d'opération, la conception d'un modèle unique de réservoir et de répartition des revenus tirés de l'exploration des hydrocarbures.

---

<sup>4</sup> Note de l'auteur : le ministre auquel fait référence Ézéchiel Kasongo Numbi n'est autre que Lambert Mende Omalanga.

<sup>5</sup> L'« unitisation », selon M<sup>e</sup> Rod Chooramun, du cabinet d'avocats britannique Andrews Kurth, est un concept né aux États-Unis. Un accord d'unitisation concerne le développement en commun d'un même gisement qui s'étend sur au moins deux concessions, afin d'en assurer l'exploitation la plus efficace possible (Chooramun 2014).

On pensait donc le projet de ZIC totalement compromis, jusqu'à un nouveau coup de théâtre survenu le 27 janvier avec la signature à Luanda entre la Congolaise des hydrocarbures (Cohydro SA) et la Société nationale angolaise des hydrocarbures (Sonangol EP) d'un accord commercial préliminaire pour exploiter conjointement les hydrocarbures dans la ZIC.

L'accord en question « définit les termes des activités d'exploration et les principes généraux qui régiront le futur contrat de partage de production ». Apparemment, Luanda serait parvenue à imposer ses vues, dans une certaine opacité d'ailleurs. Plusieurs semaines après l'accord, la Cohydro n'en avait pas communiqué le texte intégral aux autres services de l'État congolais.

## **2. Kinshasa déterminée coûte que coûte à exploiter le pétrole des Virunga**

En marge du bassin atlantique, c'est aux frontières orientales du pays que se situent les potentialités les plus probables de découverte – voire d'exploitation – d'hydrocarbures. On se dirige vers une collaboration avec l'Ouganda à cet effet, mais on assiste aussi à une confrontation à l'issue incertaine avec les défenseurs de la nature autour de la question de l'exploitation dans le parc des Virunga.

### ***La RDC confrontée à la mise en valeur imminente du pétrole du Graben par l'Ouganda***

Le potentiel de l'*offshore* atlantique, au moins dans la partie de la ZEE qui devrait revenir à la RDC, est largement avéré, mais difficilement accessible, en l'absence d'un accord avec l'Angola. Dès lors, les gisements au potentiel plus prometteur et plus accessible, si l'on excepte ceux de l'*onshore* du bassin occidental<sup>6</sup>, se situent à l'est du pays, aux confins de l'Ouganda et du Rwanda, dans la zone dite du Graben Albertine. En effet, les géologues Damien Delvaux et Max Fernandez, du Musée royal de l'Afrique centrale, dans leurs derniers travaux, affirment qu'à ce stade, personne ne peut assurer qu'il y a du pétrole ou non dans la Cuvette centrale en l'absence de forage<sup>7</sup>, exprimant des réserves par rapport aux conclusions optimistes découlant des prospections faites par la firme brésilienne High Technology Resolution (Delvaux & Fernandez 2015). En effet, écrivent-ils, après avoir analysé les archives et les échantillons du Musée, les roches mères du Néoprotérozoïque et Paléozoïque supérieur sont stériles, tandis que les schistes noirs du Permien sont susceptibles de contenir du gaz. Quant aux roches mères du Jurassique et du

---

<sup>6</sup> Les trois blocs de Yema, Matanda-Makanzi et de Ndunda, attribués à la firme britannique Surestream, et celui de Lotchi, attribué à la compagnie texane Energulf.

<sup>7</sup> Selon Damien Delvaux, les deux forages stratigraphiques de 200 m de profondeur et les deux forages d'exploration à 4000 m de profondeur sont « nettement insuffisants » pour estimer définitivement le potentiel d'une région grande comme la France.

Crétacé, elles sont d'excellente qualité, mais immatures. Ils n'excluent pas, toutefois, que des roches mères mésozoïques puissent avoir atteint une maturité, mais de nouveaux projets d'exploration doivent être entrepris pour l'établir. Dans la mesure où la connaissance sur ce très vaste bassin (environ 1,2 million de km<sup>2</sup>) est encore fort limitée, le besoin de nouveaux travaux géologiques et géophysiques pour en améliorer le niveau se fait sentir, car il est possible qu'il puisse y avoir des ressources cachées<sup>8</sup>, et cela devrait encourager une exploration plus intense, conclut Damien Delvaux.

Cette situation, mais aussi le retard accumulé par la RDC qui, contrairement à ses voisins burundais et tanzanien, n'a toujours pas attribué à ce jour de permis de recherche dans le bassin du lac Tanganyika, et le faible nombre d'études réalisées sur les sous-bassins des lacs Upemba et Moero au Katanga, laissent donc augurer que les perspectives les plus proches d'une production importante semblent pointer au Nord-Est du pays.

Les indices se multiplient quant au potentiel pétrolier du Graben Albertine. En août 2014, Oil of DR Congo, filiale du groupe Fleurette du milliardaire israélien Dan Gertler, a annoncé que deux prospections sismiques menées sur les blocs 1 et 2 du Graben, riverains du lac Albert, par la firme britannique GeoTrace et la firme italienne Ecopetrol avaient permis, pour un coût de 75 millions de dollars, de découvrir une ressource de l'ordre de trois milliards de barils. Fleurette a alors annoncé le forage prochain de deux puits d'exploration (PRNewswire 2014), tout en claironnant, dans la foulée, qu'une production du lac Albert, de l'ordre de 50 000 barils/jour, pourra accroître le PIB de la RDC de 25 %.

Mais les géologues soulignent que les résultats de ces campagnes sismiques doivent être corroborés par des forages. Le sentiment prévaut dans la profession que Fleurette a recherché surtout un effet d'annonce en vue de faire monter les enchères<sup>9</sup>. Mais le chiffre, quoique fantaisiste, n'est pas invraisemblable, dans la mesure où dans l'Ouganda voisin, qui partage les mêmes nappes pétrolières, le britannique Tullow, Total et China Offshore Oil Corporation, ont annoncé, à la fin août, une réévaluation de leurs propres réserves de 3,5 à 6,5 milliards de barils (*The Independent* 2014). Ces chiffres correspondent à des réserves *in situ*, mais même traduites en réserves récupérables, elles représentent, dans le cas ougandais,

---

<sup>8</sup> C'est en tout cas le pari de la société Comico du magnat grec des mines Adonis Pouroulis qui, durant l'année 2014, a exercé des pressions sur le ministre des Hydrocarbures congolais pour obtenir une validation de ses blocs 1, 2 et 3 situés dans l'ouest du bassin, à proximité du Congo-Brazzaville, ou encore de la compagnie sud-africaine Dig Oil, détentrice des permis 8, 23 et 24, relate *Africa Energy Intelligence* dans sa lettre du 18 novembre 2014.

<sup>9</sup> L'étape suivante est un forage de reconnaissance dans le lac. Vu que celui-ci est très profond du côté congolais, il faudra y acheminer une barge, ce qui n'est pas une mince affaire, et consentir un investissement financier plus important. Comme cela s'est déjà produit dans le secteur minier, Dan Gertler pourrait bien rechercher, en donnant de la publicité à cette « découverte », à revendre sa concession avec une grosse plus-value.

tout de même quelque 1,4 milliard de barils, selon Ernest Rubondo, commissaire du gouvernement de Kampala pour le département d'exploration pétrolière et de production. Alors que la production par l'opérateur le plus avancé, Tullow, est attendue pour 2018, le gouvernement de Kampala est déjà en train de sélectionner un candidat-investisseur pour la construction et la gestion d'une raffinerie d'une capacité journalière de 60 000 barils/jour. Mais la manne ne sera pas facile à exploiter. Dans une étude sur les risques liés au boom pétrolier en Afrique de l'Est, Benjamin Augé, de l'Institut français des relations internationales, évoque l'enclavement et la nature assez visqueuse du brut produit (Augé 2012).

Pendant ce temps, l'imminence de l'entrée en production de l'Ouganda aiguise les appétits du côté congolais. Du 23 au 27 août 2014, Kinshasa a accueilli les travaux de la grande commission mixte congolo-ougandaise, dont l'objet est l'évacuation par oléoduc du pétrole du Graben Albertine. Et le 20 novembre suivant, le ministre congolais des Hydrocarbures, Crispin Atama, s'est rendu à Kampala pour participer à une réunion de suivi avec son collègue ougandais Peter Lokeris, afin d'intégrer la RDC dans le projet d'oléoduc qui implique également le Kenya et le Rwanda (Agence congolaise de presse 2014b). Manifestement, Kinshasa entend bien exploiter le pétrole du lac Albert, voire celui des Virunga, conformément à une ligne qui voit des opérateurs comme Soco International, mais aussi le ministère des Hydrocarbures et la Présidence, résister aux tentatives de paralyser l'activité d'exploration dans le bloc 5 de la part d'ONG de défense de l'environnement, de partenaires occidentaux et de l'UNESCO. Ceux-ci soulignent que l'exploitation minière et pétrolière dans le parc est incompatible à la fois avec la législation congolaise et avec le statut du parc, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (Misser 2013 : 169).

### ***Virunga : les défenseurs du parc proposent des alternatives au pétrole***

Ces dernières années, plusieurs partenaires du Congo se sont efforcés de convaincre les autorités de l'intérêt économique de préserver le parc des Virunga. Parmi ceux-ci, figure l'Union européenne, qui a financé, en 2011, une « Étude environnementale stratégique » (EES), à l'initiative du ministère de l'Environnement sur l'exploration pétrolière dans le Rift Albertin concernant les blocs 5 et 3, opérés respectivement par Soco<sup>10</sup> et Total<sup>11</sup>. La seconde phase de l'étude en cours de réalisation porte sur « les analyses coûts/avantages de différents scénarios de

---

<sup>10</sup> Dans ce bloc 5, Soco International détient, depuis le mois de juillet 2012, une participation de 85 %, ayant racheté celle de 46,75 % que possédait son partenaire, Dominion Petroleum. La part de la Congolaise des hydrocarbures (Cohydro), représentant l'État congolais, demeure inchangée à 15 %.

<sup>11</sup> Total est opérateur du bloc 3, avec 60 % des parts devant les sociétés Semliki Energy (25 %) et Cohydro (15 %). Semliki Energy remplace comme actionnaire la société sud-africaine SACOIL holdings dans ce permis. Cette société conserve un intérêt dans le bloc *via* sa participation de

développement de la région basés sur l'exploitation du pétrole et/ou sur la conservation et la valorisation durable des ressources naturelles renouvelables et des services fournis par les écosystèmes ». Le but recherché par la Commission européenne est de dissuader Kinshasa d'autoriser des prospections sismiques dans ces blocs qui « couvrent en partie le PNVi (parc national des Virunga) bien que la législation nationale n'y permette aucune activité extractive » (*sic*), en faisant valoir l'intérêt d'alternatives au pétrole (*Africa Energy Intelligence* 2014a).

Une étude réalisée en 2013 par le cabinet international Dalberg Global Development Advisors, pour le compte du World Wildlife Fund (WWF), estime que « si le parc était géré de manière durable, sa valeur économique totale pourrait dépasser les 1,1 milliard de dollars par an, et générer 45 000 emplois dans les secteurs des pêches, de l'énergie hydraulique et du tourisme » (WWF/Dalberg 2013). Non seulement, plaident Dalberg et le WWF, l'exploitation pétrolière risque d'être dommageable pour l'environnement, mais de surcroît le développement économique et social de la région pourrait être freiné en raison de la « malédiction du pétrole », engendrée par les exportations de brut. Ils énumèrent plusieurs conséquences néfastes : appréciation de la monnaie qui nuit à la compétitivité des secteurs exportateurs existants, instabilité des cours du pétrole qui fragilise les revenus du Gouvernement, perturbant la planification à long terme, et génération de flux importants de trésorerie augmentant le risque de répartition inadéquate des ressources.

L'exploitation pétrolière du site pourrait également faire perdre au parc son statut de site du patrimoine mondial, ce qui dégraderait sa valeur, actuellement estimée à seulement 48,9 millions de dollars par an. Mais dans une situation stable, caractérisée par l'absence de conflit, par un accès sécurisé au parc et suffisamment de ressources pour protéger l'écosystème, la valeur du parc pourrait être bien supérieure. Dalberg et le WWF font valoir que l'usage direct du potentiel de l'écosystème du parc pourrait générer 348 millions de dollars/an (dont 235 millions provenant du tourisme, 90 millions des pêches et 10 millions de l'énergie hydroélectrique du parc). La direction de l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN), responsable de la gestion du parc, envisage d'y construire plusieurs centrales de 10 MW à 30 MW chacune, alimentées par l'eau des rivières traversant le parc et à la périphérie de celui-ci, pour approvisionner les territoires de Beni, Lubero, Masisi, Rutshuru et Nyiragongo, venant s'ajouter à la microcentrale existante de Mutwanga (0,4 MW) financée par l'Union européenne et à celle de 12,5 MW que la Warren Buffet Foundation fait construire sur la rivière Rutshuru. Selon Dalberg, l'usage indirect potentiel du parc pourrait aussi générer 63,8 millions de dollars supplémentaires, provenant de la prestation de services écosystémiques (séquestration du carbone, approvisionnement en eau et économies résultant du contrôle

---

68,16 % dans Semliki Energy, dont 31,84 % des parts appartiennent au Divine Inspiration Group créé par l'influente femme d'affaires sud-africaine Andrea Brown.

de l'érosion). À ces montants, s'ajoutent 700 millions de dollars/an représentant « la valeur de non-usage », accordée au parc des Virunga, par le fait qu'il s'agit de ressources qui pourront être utilisées à l'avenir, estime l'étude Dalberg.

Ce point de vue a été relayé auprès du gouverneur du Nord-Kivu, Julien Paluku, par l'ancien ministre belge de la Coopération et de la Défense, président de la Commission des relations extérieures de la Chambre des représentants, François-Xavier de Donnée. Ce dernier est aussi membre du conseil d'administration d'une ONG basée à Londres, African Conservation Fund (ACF), rebaptisée Virunga Foundation en 2014, qui a un contrat de gestion du parc jusqu'en 2021 avec l'ICC, financée par la Suez Electrabel Foundation (*Africa Energy Intelligence* 2014b). Une autre pression sur le Gouvernement et sur Soco International a été l'engagement pris par le PDG de Total, Christophe de Margerie, en mai 2013, devant l'assemblée générale du groupe à Paris, de respecter les frontières actuelles du parc (WWF-Belgique 2013).

Juste avant l'annonce de la fin du programme d'exploration de Soco, la vice-présidente du Bundestag, Claudia Roth, avait mis en garde, à Kinshasa, le ministre des Hydrocarbures contre l'impact négatif de forages à l'intérieur du parc. Avant cela, en décembre 2012, la Chambre des représentants de Belgique avait voté une résolution appelant Kinshasa à respecter ses engagements internationaux et sa propre législation nationale en s'abstenant d'entreprendre l'exploitation du pétrole dans le parc. À la même époque, le Parlement européen avait voté un texte allant dans le même sens. Le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders, a également effectué des démarches auprès de son collègue britannique, William Hague, qui ont valu à ce dernier les remerciements du ministre belge, le 11 juin 2014, après qu'il eut émis de semblables préoccupations sur le même sujet.

### ***Malgré les pressions, le Gouvernement n'écarte pas l'option de l'exploitation***

Malgré ces pressions, le Gouvernement ne souhaite pas écarter l'option de l'exploitation, comme en témoigne la proposition de loi portant régime général des hydrocarbures de mars 2013, dont l'article 24 prévoit que « pour raison d'intérêt public, un décret délibéré en Conseil des ministres peut déroger aux mesures de restriction concernant les aires protégées et les zones interdites » (Assemblée nationale 2013) et sur laquelle les députés ne s'étaient toujours pas prononcés début décembre 2014.

Chez les officiels congolais prévaut, en effet, un assez large consensus que la RDC a le droit de faire évaluer son potentiel pétrolier, voire de reconsidérer les limites du parc des Virunga ou d'autres aires protégées, même s'il devait en résulter une remise en cause des engagements pris pour la protection des sites appartenant au patrimoine de l'humanité (*African Energy* 2014c). Au ministère des Hydrocarbures, on vante l'exemple de Petrobras qui respecterait l'environnement de l'Amazonie brésilienne tout en y menant des opérations de production. Au ministère de l'Envi-

ronnement, le discours a évolué par rapport à la ligne du ministre en poste jusqu'au début 2012, José Endundo Bononge. En effet, un conseiller du nouveau ministre, Bavon N'Sa Mputu Elima, évoquant l'exemple gabonais, défendait l'avis, en mars 2013, selon lequel l'exploitation pétrolière ne constitue pas forcément une menace pour les aires protégées (*Parcs et Réserves* 2013). « Au contraire, dit-il, ce sont dans les concessions de Shell que la faune et la flore sont mieux sauvegardées. » Pour le directeur technique de l'ICCN, Guy Bayima, qui supervise la gestion du parc des Virunga, l'étude de cadrage préalable à l'évaluation environnementale stratégique financée par l'UE « invite à la recherche d'une conciliation possible entre la préservation de la biodiversité et l'exploitation pétrolière » (*ibid.*).

Recevant une délégation de l'UNESCO en mars 2014, le ministre de l'Environnement a indiqué que le Gouvernement n'avait pas encore fait le choix de renoncer à l'exploitation (Ministère de l'Environnement 2014). Il a laissé entendre qu'il n'a pas d'autre choix que de faire confiance aux firmes pétrolières « pour arriver à recueillir des informations fiables sur les ressources pétrolières exploitables, dans le sous-sol du parc ». Et le ministre invite l'UNESCO à tenir compte du fait que, du côté ougandais, l'exploitation est très avancée et que les ressources sont communes. Et de conclure que le Gouvernement, au terme de l'EES, entend « opter pour un choix rationnel et judicieux se traduisant soit par le renoncement ou l'exclusion totale sous toutes ses formes d'activités pétrolières sur le parc national des Virunga, soit par la désaffectation partielle du parc au profit d'activités d'exploitation pétrolière ».

Cette attitude officielle encourage Soco à aller de l'avant dans son programme d'exploration, d'autant qu'elle a rallié des appuis politiques locaux, en obtenant, à la fin 2010, le soutien des 41 députés du caucus du Nord-Kivu à l'Assemblée nationale (Misser 2013 : 170). La compagnie britannique a d'ailleurs entamé, le 26 avril 2014, une prospection sismique 2D sur le bloc 5 dans le lac Édouard, achevée quelques mois plus tard (*African Energy* 2014c). La démarche pourrait être spéculative : une des options pourrait être de revendre le permis avec les nouvelles données ainsi acquises et d'engranger ainsi une plus-value couvrant les frais d'exploration engagés, analyse un expert pétrolier.

### ***Les conservateurs du parc des Virunga pris pour cible***

La taille des enjeux et les appétits qu'ils suscitent sont à l'origine de violences et d'intimidations dont on a constaté une recrudescence en 2013 et en 2014. Un film diffusé par la section néerlandaise de l'Union internationale pour la conservation de la nature fait état de l'opposition à l'exploitation pétrolière des représentants des communautés de pêcheurs et de fermiers du pourtour du lac Édouard (Wass 2013). Plusieurs attaques ont été également menées contre les conservateurs du parc ayant dressé des obstacles au programme d'exploration de Soco. Le 20 septembre 2013, le responsable du secteur central du parc, Rodrigue Mugaruka Katembo, a été arrêté par des militaires et jeté dans un cachot de l'Agence nationale des ren-

seignements à Goma, après avoir empêché Soco d'installer un pylône pour une antenne téléphonique à Nyakakoma. Selon un responsable de l'ICCN, Rodrigue Mugaruka est accusé de s'être opposé aux ordres de la haute hiérarchie de l'État (*Africa Energy Intelligence* 2013). Le 15 avril 2014, le conservateur belge du parc, le prince Emmanuel de Mérode, est tombé dans une embuscade, tendue par des hommes armés, sur la route menant de Goma au camp militaire de Rumangabo (*Africa Energy Intelligence* 2014e). Emmanuel de Mérode, touché à la poitrine et à l'estomac, a survécu. Il nous a confié, en octobre 2014, avoir été chargé, depuis 2010, par le parquet de Goma de mener une enquête sur les activités de Soco et avoir remis un rapport au procureur de la République, juste avant l'attentat (*Die Tageszeitung* 2014). La coïncidence est jugée « troublante » par le président de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants et de l'ONG African Conservation Fund<sup>12</sup> qui administre le parc pour le compte de l'ICCN, François-Xavier de Donnée (*La Libre Belgique* 2014). Ces propos de François-Xavier de Donnée font écho au film documentaire *Virunga* réalisé par Orlando von Einsiedel, qui montre avec des caméras cachées comment un officier de l'armée congolaise tente de corrompre un responsable du parc<sup>13</sup>. La firme britannique a rejeté ces accusations, indiquant, le 18 avril 2014, sur son site internet que le film a été produit par un détracteur de Soco et n'offre pas, par conséquent, un portrait objectif de ses opérations (*African Energy* 2014c).

Emmanuel de Mérode, se retranchant derrière le secret de l'instruction, affirme qu'il lui est impossible de dire qui sont les commanditaires ou les auteurs de l'attentat dont il a été victime (*Die Tageszeitung* 2014). Soco, qui se dit « très gravement mise en cause », dément « fermement ces insinuations totalement fausses, infondées et diffamatoires » et condamne l'attaque dont a été victime le conservateur du parc (Cros & Belga 2014)<sup>14</sup>. En tout cas, l'affaire est survenue au plus mauvais moment pour le ministre des Hydrocarbures, ancien responsable de l'Agence nationale des

---

<sup>12</sup> Selon le site officiel du parc (<http://virunga.org/who-we-are-2/>) consulté le 23 octobre 2014, l'African Conservation Fund a été renommé Virunga Foundation. Celle-ci a un contrat de gestion du parc jusqu'en 2021 pour le compte de l'ICCN et compte parmi ses donateurs, à côté de la Buffet Foundation, la Suez Electrabel Foundation, la Belgique, l'UE et la Banque mondiale. Aussi bien Emmanuel de Mérode que François-Xavier de Donnée siègent au conseil d'administration de la fondation.

<sup>13</sup> Dans ce documentaire, on peut aussi entendre Vianney Kazarama, porte-parole du mouvement rebelle M23, déclarer qu'en échange d'un pourcentage, la direction du M23 lui a ordonné de dire à la population locale qu'il vaut mieux travailler pour Soco que pour le parc. Le film comprend également l'interview faite par la journaliste française indépendante, Mélanie Gouby, d'un Blanc, ancien des Forces spéciales, qui a travaillé comme sous-traitant pour Soco, qui confesse que l'entreprise a versé de l'argent à des rebelles pour que ses employés puissent traverser les zones qu'ils contrôlent à l'intérieur du parc.

<sup>14</sup> Soco juge les insinuations dont elle a fait l'objet « d'autant plus insupportables » (*sic*) « qu'elle s'est toujours attachée à conduire ses affaires de manière honnête et éthique, faisant de la santé et de la sécurité de la population, de même que de la protection de l'environnement ses priorités ».

renseignements (Augé 2012), qui s'efforce de convaincre l'opinion congolaise du bien-fondé de l'option d'exploiter le pétrole des Virunga, face à l'opposition d'une partie de la société civile du Nord-Kivu<sup>15</sup> (*Africa Energy Intelligence* 2014e).

### ***Soco plie, mais ne rompt pas***

Face à ces critiques, Soco International a annoncé, le 11 juin 2014, la fin de son programme d'exploration dans le parc des Virunga dans les 30 jours et son engagement à ne pas entreprendre d'autres explorations ou forages à l'intérieur du parc « à moins que l'UNESCO et le Gouvernement congolais n'expriment leur accord que ces activités ne sont pas incompatibles avec son statut de patrimoine de l'Humanité » (*African Energy* 2014d). Simultanément, un communiqué conjoint de la compagnie et du WWF annonce l'abandon par le Fonds mondial de la nature de la plainte contre Soco déposée en octobre 2013 devant le Point de contact national britannique relative à de prétendues violations des principes directeurs de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques à l'intention des multinationales. Sur le moment, le WWF International a crié victoire. Mais à y regarder de près, il n'est pas sûr que Soco ait fait de véritables concessions. La firme britannique a toujours indiqué que le bloc 5 n'empiétait pas sur la zone de Mikeno, au sein du parc, sanctuaire des gorilles de montagne et que sa campagne sismique ne concernait que la zone du lac Édouard.

Emmanuel de Mérode a appelé à la vigilance, lors d'une conférence-débat au Parlement européen, le 1<sup>er</sup> octobre 2014, à Bruxelles, consécutive à la projection du documentaire *Virunga* (*Africa Energy Intelligence* 2014h). Le conservateur a expliqué qu'en réalité, le programme d'exploration de Soco se poursuit normalement (*Die Tageszeitung* 2014). Pour de Mérode, Soco endort ses détracteurs par l'apparente inactivité sur le terrain, alors qu'elle est entrée dans la phase d'analyse des données récoltées. « Toutes ces activités étaient prévues et rien n'a changé. Dès lors déclarer victoire pour le parc des Virunga serait prématuré et même dommageable », estime le conservateur, pour qui il ne faut pas baisser la garde. Et de Mérode enfonce le clou, proclamant l'illégalité de l'exploitation, malgré le contrat de partage de production de 2007 et l'obtention par ordonnance présidentielle de la concession sur le bloc 5 en 2010. Il invoque l'article 215 de la Constitution qui prévoit que toute convention internationale (comme celle signée avec l'UNESCO qui interdit la prospection et l'exploitation pétrolière dans un site du patrimoine mondial) ratifiée par l'Assemblée a préséance sur les lois nationales.

---

<sup>15</sup> Des représentants de sept associations, dont ceux des 7000 pêcheurs du village de Vitshumbi, ont manifesté, le 24 mars 2014, à Goma contre l'exploitation du pétrole dans le parc, à l'ouverture d'une Conférence minière par le Premier ministre Augustin Matata Ponyo.

Mais l'approche de la Virunga Foundation qui consiste, conformément aux conclusions de l'étude Dalberg commandée par le WWF, à proposer des alternatives économiques au pétrole est parfois contestée (*Africa Energy Intelligence* 2014i). Le *business plan* de la fondation est critiqué. Tout le problème est de savoir qui va profiter de cette énergie qui représente le triple de la consommation actuelle de Goma (un million d'habitants). L'hypothèse selon laquelle l'énergie produite par les centrales du parc procurerait 60 000 emplois, principalement dans l'agro-industrie, est mise en doute par un agronome, selon qui les usines de traitement restent à construire et qui souligne l'absence d'offre excédentaire de produits agricoles à transformer capable d'absorber une telle puissance. Le défi est aussi de convaincre les autorités congolaises que le chiffre d'affaires annuel escompté du parc par Dalberg (1,1 milliard de dollars) peut se comparer au 1,27 milliard de dollars que pourrait représenter un volume de production de 50 000 barils/jour (au cours de 70 \$/baril), pour autant que la ressource soit confirmée... Car 63,6 % du chiffre d'affaires calculé par Dalberg correspond à la « valeur de non-usage » estimée à 700 millions de dollars/an dont la méthode de calcul est sujette à discussion<sup>16</sup>.

### 3. Méthane : Kinshasa commence à bouger

Les choses commencent par ailleurs à bouger enfin sur le front du gaz méthane (CH<sub>4</sub>) du lac Kivu, où le Rwanda a pris une grande avance sur son voisin, puisqu'après plusieurs projets expérimentaux, une centrale électrique de moyenne envergure (25 MW) doit entrer en production au cours de l'année 2015 dans le pays voisin.

#### *Une ressource intéressante, mais un défi technologique*

L'enjeu porte sur une ressource estimée à 65 milliards de m<sup>3</sup> ou 50 millions de tonnes d'équivalent pétrole, selon le professeur français de géochimie, Michel Halbwachs, de l'Université de Savoie, l'un des pionniers de la recherche scientifique concernant le méthane du lac Kivu. De son côté, le ministère des Infrastructures

---

<sup>16</sup> La méthode de la « valeur économique totale » (VET) du parc pratiquée par Dalberg comme l'indiquent en annexe du rapport les auteurs n'est pas un exercice coût/avantage qui permettrait la comparaison scrupuleuse des deux projets (exploration pétrole et maintien du parc Virunga sans pétrole) avec tous les coûts y compris les externalités, comme les valeurs d'usage non monétaires et les avantages futurs. Les auteurs du rapport ne disent pas comment ils parviennent à cette estimation de 700 millions de dollars pour l'utilisation future. Interrogé à ce propos, le professeur Stefaan Marysse remarque que, pour le développement d'activités alternatives au pétrole dans le parc des Virunga, il faut beaucoup d'investissements publics, ce qui constitue le maillon faible de la défense du projet. Le calcul de Dalberg omet notamment de calculer le coût des routes et infrastructures destinées à attirer les clients. Vu l'évolution du marché du carbone, il n'est pas exclu que le montant de 55 millions de dollars pour la valeur potentielle apparaisse bien optimiste.

rwandais avance sur son site une estimation assez proche (60 milliards de m<sup>3</sup>), équivalente à celle du Fonds national suisse de la recherche scientifique, précisant que la ressource est renouvelable dans la mesure où chaque année une quantité de méthane de 120 à 250 millions de m<sup>3</sup> est générée (Mininfra 2014). Cette ressource représente un potentiel de génération électrique de 700 MW, équitablement réparti entre les deux pays riverains du lac, indique-t-on du côté rwandais.

L'opportunité du développement du secteur semble justifiée au plan économique selon les études de coût menées au Rwanda par Michel Halbwachs faisant apparaître le gaz méthane comme l'énergie la moins chère (1 à 2 dollars/gigajoule) contre 1,38 dollar/GJ pour le bois de chauffe, 3,69 dollars/GJ pour le charbon de bois, 8,3 à 16,6 dollars/GJ pour l'électricité provenant du méthane, 22,44 dollars/GJ pour le gazole et 41,35 dollars pour le gaz de pétrole liquéfié. De surcroît, il s'agit d'une énergie de substitution cruciale pour lutter contre la déforestation (Ndimubanzi 2014). D'autres opportunités de développement d'activités industrielles à partir du méthane ont été identifiées par la Communauté économique des pays des Grands Lacs, comme la production d'urée (engrais azotés), l'alimentation en gaz des cimenteries de Katana (RDC) et de Mashyuza (Rwanda) pour la production de clinker, auxquelles s'ajoute la préréduction du fer des gisements de la Province-Orientale pour alimenter la fonderie de la société sidérurgique de Maluku.

En outre, plusieurs études scientifiques, dont celle du géochimiste allemand Klaus Tietze, ont recommandé l'exploitation du méthane pour prévenir une catastrophe du type de celle du lac Nyos (Cameroun). « S'agissant du lac Kivu, sa particularité de risque d'éruption limnique doit être prise en compte au-delà de toute préoccupation économique. Ainsi, il faut le plus rapidement possible, soit dégager le CO<sub>2</sub> (NDA : contenu dans les eaux du lac), soit extraire le CH<sub>4</sub>, ce qui reviendrait à désamorcer cette véritable bombe que constitue ce CO<sub>2</sub> », plaide Emmanuel Ndimubanzi, directeur provincial des Mines du Nord-Kivu, qui souligne que le gaz méthane en constitue le détonateur (Ndimubanzi 2014).

### ***Délimitation des concessions et lancement des appels d'offres***

Le 31 janvier 2012 est pris un arrêté ministériel concernant la mise en place de la Cellule technique de surveillance du lac Kivu. En mai 2013, le ministère des Hydrocarbures décide d'un cahier des charges sur l'exploitation du gaz méthane et prend un arrêté fixant les limites de quatre concessions gazières : les blocs Goma, Makelele, Lwandjofu et Idjwi. Au premier semestre 2014, le ministère des Hydrocarbures congolais a lancé un avis à manifestation d'arrêt fixant la date butoir du 23 juin 2014 pour l'examen des candidatures de développeurs de projets d'exploitation, dans le cas d'un partenariat public-privé. Il a ainsi prié les quelque 30 sociétés naguère intéressées à confirmer leur volonté de développer un tel projet.

Un second avis a été lancé en août et 12 soumissionnaires se sont manifestés, dont trois seulement (la Société des gaz et des hydrocarbures du Kivu, de l'homme

d'affaires congolais Jean-Pierre Muongo wa Shabahanga, ainsi que les sociétés sud-africaines Set Foundation et Kivu Lake Energy Corporation) parmi celles qui avaient approché le Gouvernement ces dernières années à propos du projet. Le fait qu'elles aient été peu à répondre n'est pas surprenant, car nombreuses ont été les entreprises qui ont fait marche arrière, après avoir été confrontées au défi technologique de l'extraction du méthane. En revanche, la liste des soumissionnaires comporte de nouveaux candidats expérimentés. C'est le cas de l'Américain Contour Global qui est en train de développer, sur la rive rwandaise du lac, le projet KivuWatt, une centrale de 25 MW à Kibuye, d'un coût de 142 millions de dollars, qui devrait être opérationnelle avant la fin 2015<sup>17</sup>. Une autre firme américaine, Symbion Power LLC, basée à Washington DC, a été choisie en août 2014 pour construire la centrale au méthane de 50 MW au cap Busororo (*Africa Energy Intelligence*. 2014g). Elle dispose d'une grande influence à Capitol Hill. Son PDG, Paul Hinks, est président du conseil des directeurs du Corporate Council on Africa et fut à l'origine de la Power Africa Initiative de Barack Obama. La société britannique Ainsley International Ltd, également soumissionnaire, est l'actionnaire principal de la firme écossaise Dane Associates qui a tenté sans succès de démarrer un projet de centrale au méthane au Rwanda il y a quelques années. À la fin 2014, toutes ces sociétés attendaient le cahier des charges du ministère des Hydrocarbures pour pouvoir soumettre leurs offres techniques et financières. Trois sites possibles ont été identifiés pour l'exploitation du méthane sur la côte nord congolaise du lac Kivu, au terme d'une campagne de bathymétrie, menée par la firme belge Limnological Engineering, financée par la Coopération technique belge (CTB 2014).

Autre indice de la détermination congolaise : le ministre des Hydrocarbures, Crispin Atama Tabe, a indiqué dès juillet 2014 que le Gouvernement était « prêt à exproprier et dédommager » une partie de la population de Goma pour réaliser le projet de centrale au méthane qui apportera une solution à la pénurie d'électricité, à l'importation de fioul et à la lutte contre la déforestation. Lors d'une conférence sur les opportunités du secteur électrique en RDC, le 24 octobre 2014, à l'ambassade du Congo à Bruxelles, le ministre de l'Énergie, Bruno Kapandji Kalala, a indiqué que la puissance prévue pour cette première centrale au méthane congolaise sera de 20 MW, ce qui devrait suffire à satisfaire les besoins de Goma, estimés à 15 MW.

L'octroi de la concession gazière du lac Kivu est toutefois soumis à la promulgation de la loi sur les hydrocarbures dont dépend toute l'évolution du secteur. Dans l'attente de son adoption, le Gouvernement a, en effet, suspendu depuis 2009 l'octroi de nouvelles concessions, y compris celui des 10 blocs d'exploration pétroliers du bassin du lac Tanganyika (Augé & Nakayi 2013).

---

<sup>17</sup> Il s'agit de la première des quatre phases d'un projet de 100 MW, soutenu par la Banque africaine de développement, la Banque de développement néerlandaise FMO et la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO).

## ***Diplomatie et géochimie imposent la coopération régionale***

D'autres questions devraient encore être réglées avant le démarrage de l'exploitation du méthane. Le Congo doit se doter d'une réglementation pour l'extraction du gaz du lac. Il y a quelques années, il fut décidé de conclure un traité bilatéral avec le Rwanda censé définir les normes techniques et économiques de l'exploitation en commun de la ressource, recommandée par les bailleurs de fonds. Une convention signée à Bukavu en 1975 entre le Congo et le Rwanda stipule que l'exploitation du méthane doit se faire de façon conjointe, rappelle Emmanuel Ndimubanzi. Puis en 1977, les chefs d'État de la Communauté économique des pays des Grands Lacs décident de créer une *joint venture*, la Société commerciale et industrielle du gaz méthane du lac Kivu (Ndimubanzi 2014). À ce jour, la convention de 1975 n'a pas encore été signée, mais ses conclusions ont été réaffirmées lors d'un sommet bilatéral à Gisenyi, en mars 2007. Deux ans plus tard, le Congo et le Rwanda ont conclu un accord pour l'exploitation en commun du méthane, comprenant un projet de génération électrique de 200 MW, évoqué lors du sommet Kabila-Kagame du 6 août 2009 à Goma. Dix jours plus tard, les ministres de l'Énergie des deux pays et du Burundi ont décidé de créer un comité de pilotage mixte. Depuis, la mise en œuvre de ces intentions a marqué le pas, même si le cahier des charges du ministère des Hydrocarbures congolais, comme l'article 14 du projet de loi rwandais sur l'exploitation du gaz du Kivu, évoque la nécessité de respecter le Traité international encore à conclure. Le soutien du Rwanda aux rebelles du M23 et les tensions périodiques entre les deux États ont refroidi l'enthousiasme. « Le mieux serait que chacun exploite de son côté », disait-on en mars 2014 au ministère congolais des Hydrocarbures. Mais cette réaction risque d'être dépassée, car un accord entre les deux États pour instituer l'Autorité de régulation bilatérale, évoquée dans le cahier des charges du ministère congolais, faciliterait la mobilisation des financements.

On exprime aussi la crainte, du côté congolais, que l'entrée en service d'une ou de plusieurs centrales à méthane congolaises ne serve avant tout à combler le déficit enregistré sur le réseau interconnecté de la région des Grands Lacs. Celui-ci regroupe celui de la Société nationale d'électricité congolaise, de la Regideso burundaise et du Rwanda Energy Group. Mais les premières centrales congolaises n'entreront en service que vers 2019 ou 2020, bien après les centrales rwandaises. Par ailleurs, l'équation régionale doit aussi prendre en compte la probabilité d'une entrée en service plus rapide d'autres projets au Rwanda (centrale hydroélectrique de Nyabarongo, centrales à tourbe, géothermique) et dans la région (centrales hydroélectriques de Ruzizi 3, de Rusumo Falls) qui pourrait faire de ce pays un exportateur net d'électricité. Cela dit, le retard dans la construction des réseaux de distribution dans l'Est du Congo, et donc dans l'édification d'un marché intérieur, peut inciter les promoteurs de projets à privilégier la clientèle des pays voisins.

#### 4. L'écueil de la gouvernance

La volonté gouvernementale d'aller de l'avant dans l'exploitation du potentiel en hydrocarbures se heurte aussi à des défis relatifs à la bonne gestion des affaires publiques. Ils sont partiellement à l'origine des retards enregistrés dans l'élaboration de la loi sur les hydrocarbures, qui constituent un frein important à l'exploration de nouveaux bassins pétroliers (Tanganyika, Upemba) ou gaziers (lac Kivu).

##### *Loi sur les hydrocarbures : le projet s'enlise à l'Assemblée*

Approuvée en première lecture, en mars 2013, par l'Assemblée nationale (Commission Environnement, Ressources naturelles et Tourisme 2013), puis amendée par le Sénat, en mai de la même année, la proposition de loi s'est enlisée au Parlement. Cette situation a incité le Premier ministre Augustin Matata Ponyo à exhorter, en octobre 2014, les députés à œuvrer pour la « finalisation diligente » du dossier (Radio Okapi 2014). Assisté par le cabinet britannique Ashurst, le ministère des Hydrocarbures s'est démené pour faire voter la loi, mais il n'est pas exclu que sa tâche ait été compliquée par la « mégestion » au sein même de cette administration. En novembre 2014, sept des huit directeurs du ministère ont été renvoyés chez eux sans solde par le directeur de cabinet, après la disparition des fonds de fonctionnement du ministère (*Africa Energy Intelligence* 2014j).

Auparavant, les débats avaient été suspendus, en janvier 2014, pour clarifier plusieurs points, dont l'article 24 qui prévoit des dérogations aux restrictions à l'exploration dans les aires protégées (*African Energy* 2014a). Des lignes de force se dégagent du texte en discussion. À bien des égards, la proposition de loi débattue à l'Assemblée amène des innovations par rapport à la vieille ordonnance-loi du 2 avril 1981, modifiée par l'ordonnance-loi du 5 novembre 1982 et la loi du 27 décembre 1986, qui a régi à la fois les hydrocarbures et les autres ressources du sous-sol, jusqu'à l'adoption, en 2002, du nouveau Code minier. Le système opaque du « premier arrivé premier servi » sera désormais remplacé par des appels d'offres pour l'octroi de permis d'exploration et d'exploitation prévus à l'article 63 du texte (*African Energy* 2013). Les conventions d'antan sont remplacées dans ce même article par des accords de partage de production. L'article 68 stipule qu'un maximum de 60 % (et de 70 % dans les cas d'accès difficile à la ressource) des revenus de la production peut être utilisé pour rembourser les coûts opérationnels. La nouvelle législation prévoit aussi la consultation des personnes concernées par les activités d'exploration et d'extraction ainsi que la création d'un Fonds pour les générations futures (art. 112). Le texte en chantier prévoit aussi l'implication de la province et des communautés concernées. S'agissant de la protection de l'environnement, la nouvelle loi contient plusieurs dispositions, dont le versement, au compte de la Banque centrale du Congo (BCC), d'un « fonds de sûreté environnementale au titre de garantie » par le titulaire d'un permis d'exploration (article 21) ainsi que l'interdiction du torchage du gaz.

Le cabinet d'avocats Norton Rose Fullbright estime que cette mise à jour du cadre législatif sera probablement bien accueillie par l'industrie, d'autant qu'est supprimée l'exigence de ratification des contrats pétroliers par ordonnance présidentielle<sup>18</sup>. Toutefois, Norton Rose décèle dans le texte plusieurs « ambiguïtés » (Norton Rose Fullbright 2013), relevant notamment que la proposition ne précise pas qui a compétence pour accorder les permis d'exploitation, se référant à des « règlements futurs ». Le texte est également flou quant à la hauteur de la participation de l'État dans les sociétés d'exploitation, par le truchement de la Congolaise des hydrocarbures. Mais depuis la première mouture du texte, les sénateurs, échaudés par le précédent fâcheux de la zaïrianisation, ont décidé de faire sauter le verrou d'un pourcentage minimum de participation de nationaux dans les permis, soucieux de ne pas s'aliéner les faveurs de candidats-investisseurs<sup>19</sup>.

Le cabinet britannique se montre critique également envers l'article 80 de la proposition de loi, qui entend assujettir les cessions de capital à une taxe de 40 % sur la plus-value, qualifiant cette disposition d'« inhabituelle et onéreuse pour les sociétés pétrolières en comparaison avec les pays voisins tels que la République du Congo ». Norton Rose s'inquiète aussi du fait que la loi « semble cependant prévoir que les droits d'hydrocarbures acquis pourraient faire l'objet d'une renégociation », craignant qu'il n'en résulte « une certaine incertitude pour les titulaires de droits en cours ». Cela vaut pour la firme française Perenco, seul producteur actuel, qui craint que ses contrats de concession ne soient convertis en contrats de partage de production, entraînant une perte de rentabilité pour ses opérations (Africa Energy Intelligence 2014c).

Contrairement à ce qui passe en Angola, la législation en chantier ne prévoit pas explicitement la contribution des sociétés pétrolières à la formation d'une expertise nationale<sup>20</sup>. À défaut, les compagnies locales ne pourront pas bénéficier de la clause selon laquelle les sociétés pétrolières doivent donner préférence aux sous-traitants congolais à la condition qu'ils offrent des conditions équivalentes de qualités et de prix. De son côté, l'ONG britannique Global Witness dénonçait, le 9 mai 2013, les faiblesses du texte, qui ne serait pas en mesure d'endiguer une mauvaise gestion de la ressource pétrolière et de graves impacts environnementaux (Global Witness 2013). Cette préoccupation rejoint celles d'autres ONG exprimées lors d'un atelier de la société civile sur les hydrocarbures organisé, les 20 et 21 février à Kinshasa, par le WWF, le Réseau ressources naturelles, Southern Africa Resource Watch et la Commission *ad hoc* pour les ressources naturelles de

<sup>18</sup> Mais cette partie n'est pas gagnée. Selon *Africa Energy Intelligence* du 28 janvier 2014, la version en discussion en janvier à l'Assemblée nationale lors de la suspension des débats prévoyait à nouveau que tous les contrats soient validés par le président, suggérant un bras de fer entre la Primature et la Présidence, soucieuse de conserver ses prérogatives.

<sup>19</sup> Entretien avec un conseiller du président du Sénat, Léon Kengo wa Dondo, le 27 octobre 2014.

<sup>20</sup> Dans la pratique, plusieurs entreprises versent toutefois des fonds à cet effet à la Congolaise des hydrocarbures (Rapport ITIE 2013).

la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) (Agence congolaise de presse 2014a).

Pour le directeur national du WWF, Raymond Lumbwenamo, la question de l'exploitation des hydrocarbures ne peut être réglée que s'il existe un consensus sur la manière d'aborder la question d'espace dans l'ensemble du territoire, prônant la nécessité pour la RDC de disposer d'un plan directeur d'aménagement du territoire devant être géré par une commission interministérielle, sous peine que la gestion des terres devienne « chaotique ». C'est une allusion directe au problème lancinant des chevauchements entre les aires protégées et les concessions minières, pétrolières, agricoles ou forestières, sans compter le conflit entre ces intérêts et les droits coutumiers des populations autochtones.

Global Witness remarque que l'article 63 introduisant la procédure d'appels d'offres pour l'octroi de blocs ne diffère pas, en réalité, de la procédure antérieure du « premier arrivé premier servi », dans la mesure où, dès qu'une demande a été jugée recevable, aucune autre ne peut être introduite. Global Witness plaide également pour une publication, au *Journal officiel* et sur le site internet du ministère, des documents, dont les offres des compagnies, ainsi que celle de tous les paiements à l'État congolais par les sociétés en rapport avec les activités pétrolières (impôts et taxes, *royalties*, bonus et *profit oil*). Global Witness exige encore la « transparence concernant les propriétaires ou bénéficiaires réels ou “effectifs” des sociétés détenant des droits pétroliers ».

La question de la gouvernance n'est pas niée par les hauts responsables de l'État congolais.

Le vice-ministre des Finances, Roger Shulungu, a dénoncé, lors d'une conférence de presse, le 22 octobre 2014, les hydrocarbures comme « un des secteurs les plus nébuleux de l'économie nationale » (*Le Potentiel* 2014). Il a constaté qu'au cours du premier semestre 2014, seulement 224,5 millions de dollars de recettes ont été réalisés<sup>21</sup>. Le montant correspond à peu près aux montants acquittés les années précédentes durant lesquelles le taux de réalisation des recettes fiscales provenant des pétroliers producteurs fut l'un des plus élevés (83,2 % en 2012 et 92,5 % au premier semestre 2013, selon le ministère des Finances). Mais le problème est ailleurs : selon le vice-ministre, le Gouvernement s'est rendu à l'évidence que « les pétroliers producteurs n'en font toujours qu'à leur tête, réduisant ainsi l'État à un partenaire dormant, incapable de contre-vérifier ce que lui déclarent et versent les pétroliers producteurs » (*sic*).

---

<sup>21</sup> Ce chiffre résulte d'une vingtaine de droits, taxes et redevances différents contenus dans l'ordonnance-loi n° 13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central dont les droits de vente des rapports, les cartes géologiques et les résultats de recherches géologiques et pétrolières, les redevances superficielles sur les permis d'exploration et d'exploitation ainsi que les différents bonus (renouvellement du permis d'exploration, de concession, production, signature des conventions, implantation d'une raffinerie, contrats de fournitures de brut, etc.).

## « Gestion opaque » et superprofits aux dépens de l'État

Le vice-ministre semble considérer bien insuffisante la contribution du secteur pétrolier au budget national (un peu plus de 5 % en 2014, davantage si on s'intéresse au budget réalisé). Tel est aussi l'avis des ONG françaises Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terre solidaire (CCFD-Terre solidaire) et Sherpa, qui ciblent particulièrement l'unique producteur de brut, la firme française Perenco et ses filiales, Lirex et Muanda International Oil Company (MIOC), qui, sur les blocs *onshore* et *offshore* du Bas-Congo, ont contribué, en 2011, pour 65,36 % des recettes pétrolières, avec un total de 299,31 millions de dollars, selon le rapport 2011 de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (Rapport ITIE 2013). Le CCFD et Sherpa ont, en effet, proposé, en octobre 2014, la nomination de Perenco au prix Pinocchio 2014 dans la catégorie « mains sales, poches pleines », visant « l'entreprise ayant mené la politique la plus opaque au niveau financier (corruption, évasion fiscale, etc.), en termes de lobbying, ou dans sa chaîne d'approvisionnement » (Observatoire des multinationales 2014). Les griefs portent sur le caractère opaque de Perenco, implantée en France, au Royaume-Uni et dans le paradis fiscal des Bahamas, propriété de la famille Perrodo, classée 16<sup>e</sup> fortune de France, non cotée en bourse (Challenges.fr 2013). « Le secret qui entoure les comptes et leur structuration constitue un obstacle majeur qui rend complexe toute mise en cause juridique de la responsabilité de Perenco et de ses filiales », observe le CCFD, qui relève qu'en dépit d'une obligation légale, le contrat de Perenco, contrairement à ceux d'autres entreprises, ne peut être consulté sur le site du ministère des Hydrocarbures<sup>22</sup>. Les ONG font état d'emplois précaires et mal rémunérés, d'un recours important à la sous-traitance et d'accidents récurrents. Les contestataires dénoncent également les fuites de pétrole brut et les émissions de gaz par les torchères situées à proximité des habitations, tandis que les environnementalistes s'inquiètent de forages *offshore* de Perenco à proximité du parc marin des Mangroves, protégé dans le cadre de la convention internationale Ramsar.

À l'opposé, Perenco se décrit, sur son site<sup>23</sup>, comme une entreprise citoyenne, dont la directrice générale de sa représentation à Kinshasa, Yvonne Mbala, siège dans le comité exécutif de l'ITIE pour la RDC et qui a mené nombre d'actions dans le cadre de sa politique de responsabilité sociale. Elle cite la réparation de plusieurs routes et d'un aéroport régional, de forages pour distribuer de l'eau potable aux populations, la fourniture d'électricité à la ville de Muanda et à six villages, outre la construction de 11 postes de santé, un projet de collecte des ordures.

Quand le vice-ministre des Finances qualifie de nébuleux le secteur national des hydrocarbures, il passe toutefois sous silence une récente opération qui témoigne de l'urgence de renforcer la gouvernance pétrolière avant que le secteur ne joue un rôle plus important dans l'économie nationale. Il s'agit de la revente, pour un

<sup>22</sup> [www.hydrocarbures.gouv.cd/minhydro.php?page=contrats](http://www.hydrocarbures.gouv.cd/minhydro.php?page=contrats) (consulté le 2 novembre 2014).

<sup>23</sup> <http://www.perenco.com/> (consulté le 2 novembre 2014).

montant de 150 millions de dollars, des droits sur un bloc *offshore* en vertu d'un contrat de partage de production signé le 7 octobre 2006 entre la RDC et le consortium formé, d'une part par la compagnie Nesserger, détenue à 75 % par le groupe Fleurette de Dan Gertler (l'ami israélien du président Joseph Kabila) et à 25 % par ses compatriotes Moises et Mendi Gertner, à travers des sociétés-écran basées aux îles Vierges britanniques et à Gibraltar (Global Witness 2014) et, d'autre part, de la société d'État, Congolaise des hydrocarbures. Nesserger avait acquis ses droits moyennant le paiement d'un bonus de signature de 500 000 dollars (Ministère de l'Énergie 2006).

Le bloc en question est situé dans la ZIC créée par l'accord du 30 juillet 2007 entre la RDC et l'Angola. La Cohydro a tenté de récupérer les parts afin de pouvoir négocier un nouvel accord de partage de production avec la Sonangol, qui a conclu une transaction en avril 2013, consistant à avancer à Fleurette et à ses partenaires les 150 millions de dollars, à charge pour la RDC de rembourser ensuite la société angolaise en barils produits dans ce bloc. Pour justifier l'écart entre le bonus original et les 150 millions de dollars à rembourser à la Sonangol, Fleurette fait allusion aux perspectives de revenu importantes escomptées après les découvertes faites sur le champ voisin de Menongue dans l'*offshore* angolais en 2007 (Reuters 2014)<sup>24</sup>. En définitive, il résulte de tout cela un manque à gagner considérable pour la RDC, dans le contexte d'une grande opacité, car cette transaction n'a jamais été publiée au *Journal officiel* ou sur le site du ministère, malgré un décret du Premier ministre congolais du 20 mai 2011 imposant une telle obligation dans les 60 jours suivant l'accord (Global Witness 2014). On réalise aussi, à la lecture d'une note de l'ambassade américaine à Kinshasa, que les amis israéliens de l'homme qui a arrangé les accords avec l'Angola, le défunt conseiller de Joseph Kabila, Augustin Katumba Mwanke, n'avaient pas la capacité de développer le champ, mais seulement l'intention de revendre le bloc à des majors<sup>25</sup>.

### ***L'urgence d'un renforcement de la gouvernance***

L'urgence d'un renforcement de la gouvernance se fait de plus en plus sentir, alors que la feuille de route du ministre des Hydrocarbures prévoit le passage à brève échéance de 22 800 barils/jour en 2013 à 225 000 barils/jour (63,6 %)<sup>26</sup>, correspondant à une valeur de 797 millions de dollars (montant des exportations

---

<sup>24</sup> Mais du point de vue de l'éthique comme de la logique géologique, cette façon de présenter les choses est discutable, car elle part d'une hypothèse peut-être vraisemblable, mais non vérifiée. Le procédé a été également utilisé au cours de l'été 2014 par Fleurette pour faire miroiter l'impression de découvertes importantes dans la partie congolaise du Graben Albertine, par extrapolation des véritables résultats d'exploration collectés du côté ougandais de la frontière.

<sup>25</sup> Cable wikileaks du 15 décembre 2009 (<http://wikileaks.org/cable/2009/12/09KINSHASA1084.html>).

<sup>26</sup> <http://itierdc.com> (consulté le 3 novembre 2014).

en 2013<sup>27</sup>) à une valeur de l'ordre de 5,74 milliards (pour un baril à 70 dollars), soit 58,15 % de la valeur des exportations de 2013. En termes de recettes fiscales, si l'on part du chiffre de 459 millions de dollars en 2011, les projections pourraient se situer au-delà de 3 milliards. Cependant, cet objectif de production de 225 000 b/j pour lequel le ministre prend garde de ne pas fixer de date précise semble difficile à atteindre à court terme. Conscient des retards accumulés dans son accomplissement, il ne reprend plus à son compte la date de 2014 fixée dans le programme gouvernemental 2012-2016. Sur le front atlantique, la joute juridique entre les deux pays frontaliers n'est pas encore engagée. À supposer que la cession de l'*offshore* maritime réclamée par la RDC à son voisin soit reconnue par le tribunal de Hambourg, elle n'est pas prévue pour demain.

Concernant, l'*onshore* territorial, les progrès en matière d'exploration sont lents. On constate, en effet, une quasi-paralysie des activités de la compagnie Surestream, opérateur des blocs Yema et Matanda Makanzi, avec pour partenaires Glencore et Cohydro, ainsi que de celles de ENI, opérateur de Ndunda (55 %), avec pour partenaires Surestream (30 %), Cohydro (8 %) et la junior congolaise IBOS (7 %) (*Africa Energy Intelligence* 2014f). Energulf, la société du Texan Jeff Greenblum, a fait conduire, en 2010, une étude sismique en 2D par l'Institut de géophysique d'Israël sur son bloc de Lotshi dans lequel elle détient une participation de 90 %, qui a conduit ensuite, en 2011, à une estimation de ressources donnant une fourchette de 207 à 428 millions de barils. Enfin, Soco International, qui détient une participation de 85 % dans le bloc de Nganzi, a sollicité, le 19 novembre 2013, auprès du Gouvernement congolais une autorisation de vendre ce permis sur lequel elle avait mené une campagne sismique en 2008 et foré un puits deux ans plus tard (London Stock Exchange 2013). Restent les cinq blocs les plus prometteurs, ceux du Graben Albertine (blocs 1 et 2 opérés par Oil of DR Congo, bloc 3 opéré par Total et bloc 5 opéré par Soco International). Sachant que 13 ans se seront écoulés entre les premières découvertes en 2005 en Ouganda et l'entrée en production des premiers puits en 2018, on peut en déduire que la concrétisation des espoirs congolais n'est pas pour demain. Dans son étude publiée en 2012 sur la géopolitique pétrolière en Afrique de l'Est, Benjamin Augé évoque une perspective de production à un horizon compris entre 2020 et 2025 (Augé 2012). Et l'Agence internationale pour l'énergie projette à l'horizon 2020 pour la RDC une production de l'ordre de 100 000 barils, susceptible de décliner ensuite, n'intégrant pas le scénario d'une redistribution des périmètres *offshore* aujourd'hui aux mains de l'Angola (Agence internationale de l'énergie 2014).

---

<sup>27</sup> Banque centrale du Congo (BCC).

## 5. Les autres défis : enclavement, pétrole de schiste et pétrolisation de l'économie

La mise en valeur du pétrole dans l'Est du Congo est soumise à d'importantes contraintes logistiques. Le développement de la ressource suppose aussi une réévaluation des coûts à la lumière du défi de la concurrence sur le marché mondial du pétrole de schiste, notamment aux États-Unis et en Chine. Même si elle n'atteindra jamais les proportions d'économies essentiellement basées sur le pétrole comme le Nigeria ou l'Angola, l'exploitation pétrolière peut entraîner de profondes mutations, pas toujours positives, dans l'économie et la société. La présence, dans la zone de prospection, de groupes armés représente un risque qu'il faut sérieusement envisager.

### *Le défi de l'enclavement*

À supposer que le Congo puisse surmonter ses actuels déficits de gouvernance et que les espoirs de découvrir du pétrole économiquement rentable se concrétisent, d'autres défis restent à relever. À commencer par celui de l'enclavement des ressources apparemment les plus prometteuses et les plus géopolitiquement – mais pas forcément géologiquement accessibles – à savoir les blocs du Graben Albertine. L'option la moins onéreuse serait, sans doute, de l'évacuer vers le port kenyan de Mombassa en le raccordant au futur oléoduc qui reliera le lac Albert à celui allant d'Eldoret (Ouganda) à Mombassa. Cette option présente l'inconvénient d'une dépendance logistique envers l'Ouganda, pays voisin avec lequel Kinshasa était encore en guerre en 2003. Mais elle semble inéluctable, dans la mesure où l'alternative du *reptilian*, proposée en 2010 par l'homme d'affaires italien, Alfredo Cestari, qui visait à la construction d'un réseau d'oléoducs de 6500 km menant du Graben Albertine, des lacs Kivu et Tanganyika vers l'Atlantique, a été abandonnée, car trop onéreuse (Misser 2013 : 172).

### *Les effets de la révolution de la fracture hydraulique*

Un second défi à relever par la RDC est la révolution technologique de la fracturation hydraulique ou *fracking*, qui est en partie à l'origine de la baisse des cours (de la valeur culminante de 145 dollars/baril de Brent en juillet 2008 à 70 dollars/baril début décembre 2014). Une étude, menée par cinq économistes pour le compte de l'Overseas Development Institute sur l'impact de cette révolution sur les économies des pays en développement, rappelle que cette révolution a entraîné un accroissement de la production américaine de pétrole de schiste de 4 millions de barils/jour, durant la période 2007-2012, et simultanément une baisse de moitié des importations américaines en provenance de pays en développement par rapport à ce que ces derniers auraient exporté si cette révolution n'avait pas eu lieu (Zhenbo *et al.* 2014). Les auteurs de l'étude prédisent qu'une nouvelle réduction de 50 % des importations américaines entraînerait une chute de 13,97 % du PIB du Tchad, de 12,68 % de celui du Congo-Brazzaville et de 7,67 % de celui du Gabon. Et ils mettent en garde

contre le nouveau choc qui s'annonce avec l'entrée en production d'un nouveau géant de la fracturation hydraulique, la Chine, qui pourrait bouleverser la donne.

### « *Pétrolisation* » de l'économie

Enfin, le dernier défi identifié à ce stade est le danger d'une « pétrolisation » de l'économie, dont le Nigeria et l'Angola constituent deux exemples, qui a transformé en plusieurs décennies (avec le facteur de la guerre civile en Angola) ces deux pays en importateurs nets de produits vivriers et en exportateurs marginaux de produits de rente (café en Angola, huile de palme au Nigeria). Sur certains aspects, la RDC présente des similarités avec l'Angola, avec une présidence qui joue également un rôle prépondérant dans les décisions économiques, ce qui comporte le risque d'aboutir à ce que Nuno Vidal appelle une « insularisation » de la principale source de recettes qu'est la compagnie pétrolière nationale, placée sous le contrôle direct de la Présidence de la République. Tony Hodges souligne qu'une grande partie des impôts et autres recettes (bonus de signature) des compagnies pétrolières n'est pas directement versée au ministère des Finances, mais transite par les comptes de la Sonangol, qui ne fait pas souvent l'objet d'audits externes (Vidal & Pinto de Andrade 2011 : 99). Un autre travers, constaté dès 1980 par le Comité central du MPLA, est que, grâce à la manne pétrolière, les salaires versés par l'État dans la plupart des secteurs n'avaient plus de relation avec le niveau de la production et encore moins avec la productivité (*ibid.* : 24). De son côté, Alves de Rocha met en garde contre le risque d'une croissance sans développement et souligne le danger du modèle qui se traduit par l'absence de l'accumulation, grâce aux ressources naturelles non renouvelables comme le diamant ou le pétrole, d'un capital intangible (capital humain, qualité des institutions publiques et privées) ou même de la constitution d'une industrie de transformation (*ibid.* : 144). Et Alves de Rocha d'observer que les réserves prouvées de pétrole de son pays ne permettent pas la production d'or noir au-delà d'une génération. En clair, il est extrêmement urgent de changer de cap.

Sans doute, une hyperdépendance à l'angolaise vis-à-vis du pétrole n'est pas à craindre en RDC, parce que le pétrole n'y pèsera sans doute jamais d'un poids équivalent dans l'économie (96 % des recettes d'exportations angolaises, 80 % des recettes de l'État et 46 % du PIB en 2013). Dans la meilleure des hypothèses, le pétrole ne représenterait que la moitié de la valeur des exportations, sans détrôner le secteur minier. Mais des leçons peuvent être tirées du pays voisin où la submersion de l'économie par la manne pétrolière a eu pour effet, en l'absence d'accroissement significatif de l'offre nationale, notamment de produits vivriers, de doper l'inflation. Luanda est la capitale la plus chère du monde pour les expatriés, devant Tokyo et Moscou, rappelait, fin 2013, une étude du cabinet de conseil Mercer (*Jeune Afrique* 2013). Cette situation porte aussi en germes des tensions sociales provenant de l'écart grandissant entre les revenus de l'élite, proche de la hiérarchie du parti au pouvoir et ceux de la population qui n'ont guère évolué (*Jeune Afrique* 2014).

Cependant, l'Angola offre des exemples dont pourrait s'inspirer la RDC. Si l'affectation de la rente pétrolière est objet de critiques, il n'en demeure pas moins que

la Sonangol (dont l'ancien PDG, Manuel Vicente, est aujourd'hui vice-président de la République) a opéré comme un fonds souverain, et placé l'argent de l'État, en diversifiant ses investissements aussi bien géographiquement que sectoriellement, notamment dans l'amont et l'aval pétrolier, au Portugal, au Brésil, à São Tomé et au cap Vert, ainsi que dans la banque portugaise Millenium BCP (Macauhub 2014).

### ***Un risque à éliminer : le pétrole comme carburant de conflit***

La coexistence de situations de conflits entre compagnies du secteur extractif et communautés locales, mais aussi celle de comportements affairistes de la part d'officiers supérieurs de l'armée, peuvent constituer des ingrédients, dans un scénario du pire, de l'apparition de détournements de cargaisons pétrolières, comme au Nigeria, voire d'un cocktail explosif associant, comme dans le delta du Niger, pollution, prises d'otage et violations de droits de l'homme de la part de l'armée et des milices des compagnies.

Ces scénarios n'ont rien d'une science-fiction. Le documentaire *Virunga* de von Einsiedel montre comment un officier du mouvement rebelle M23 incite les habitants de la région à ne pas faire entrave aux projets de Soco International. La fin de la rébellion du M23 en 2013 et la relative diminution des activités militaires des autres groupes armés dans la région n'ont pas mis fin à leur présence dans les sites miniers, en particulier des zones limitrophes des blocs du Graben Albertine (International Peace Information Service 2014). Les enquêteurs de l'ONG IPIS d'Anvers ont constaté une telle présence dans pas moins de 591 des 1088 sites visités par les auteurs dans tout l'Est du Congo. IPIS mentionne également que les Forces armées de la République démocratique de Congo (FARDC) sont présentes dans une mine sur deux au Nord-Kivu et rappelle qu'en 2014, les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda sont toujours présentes à proximité des blocs 3 et 5 du Graben Albertine et dans le parc des Virunga. Dans pareil contexte, les compagnies pétrolières et leurs cadres peuvent apparaître à la fois comme cibles d'opérations de rapt ou de chantage de la part des milices – voire d'agents de l'État militaires ou civils – ayant versé dans la criminalité. Ils peuvent aussi intervenir comme financiers de milices qu'ils utilisent comme moyen d'intimidation, une sorte de gardiennage dissuasif. Avec tous les risques d'aggraver les tensions avec la population locale. La firme française Total a perçu ces dangers. Après avoir commandé à la compagnie américaine Tesla Exploration une étude sismique 2D sur le bloc 3, à la fin 2013, Total a décidé de reporter d'un an l'exécution des travaux. L'insécurité dans la zone a, en effet, beaucoup perturbé l'exploration dans les blocs de l'Est congolais depuis leur attribution fin 2010 (*Africa Energy Intelligence* 2014h).

## **Conclusion**

Les autorités politiques ont montré, au cours de ces récentes années, une volonté accrue de mettre en valeur la manne pétrolière et gazière du pays. En témoignent la détermination à exiger l'accès de la RDC à son espace maritime dans la haute

mer, la résistance plus ou moins larvée aux pressions des pays de l'OCDE et de l'UNESCO à l'empiétement des pétroliers dans les aires protégées. Mais une chose est d'exprimer une volonté et une autre de la transformer en réalité.

L'existence de contradictions au sein même du pouvoir entre secteurs « nationalistes » et d'autres plus libéraux concernant la participation de l'État dans les permis, entre personnes douées d'un sens éthique et d'autres plus affairistes, de tiraillements entre les compagnies et l'État concernant le montant des obligations sociales, environnementales ou fiscales des premières, entre l'État et les compagnies et les ONG, est en partie à l'origine du blocage auquel on a assisté, en 2013 et en 2014, dans le dossier de l'approbation de la loi sur les hydrocarbures. Les précédents, dans ce même secteur ou ailleurs, de superprofits réalisés au détriment de l'État congolais ont accentué la méfiance.

Pour autant, la ressource existe. Tôt ou tard, elle sera exploitée, même s'il faudra surmonter des obstacles logistiques et technologiques et tirer les leçons des malheureuses expériences d'une exploitation incontrôlée d'autres pays producteurs de pétrole. On pourrait évoquer le risque inflationniste constaté au Nigeria et en Angola, mais aussi la nécessité de préparer l'ensemble de l'économie et de la société à l'impact d'une exploitation pétrolière dix fois plus importante qu'aujourd'hui. Il est impératif de doter le Congo d'un personnel non seulement capable d'exploiter la ressource, mais de connaître tous les arcanes de l'économie et de la fiscalité pétrolières, comme de la bonne gestion de la ressource. Encore une fois, qu'il s'agisse de négocier les contrats au mieux des intérêts de son peuple, qu'il s'agisse de faire le meilleur usage possible de cette rente appelée à s'épuiser au bout d'une génération, en utilisant ce levier pour financer les infrastructures dont a tant besoin le Congo, ce pays a tout à gagner à s'inspirer de l'exemple de voisins comme le Soudan du Sud ou l'Angola, qui ont entamé une coopération avec la Norvège pour être conseillés sur tous ces aspects et mettre le pétrole et les autres hydrocarbures au service du développement.

## Bibliographie

- Africa Energy Intelligence*. 2012 (1<sup>er</sup> février). « Dos Santos contraint de partager la manne ».
- Africa Energy Intelligence*. 2013 (1<sup>er</sup> octobre). « Soco pointé du doigt ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014a (14 janvier). « Le Virunga toujours en débat ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014b (28 janvier). « Who's Who : François-Xavier de Donnée ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014c (28 janvier). « Perenco dans la tourmente ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014d (8 avril). « Le méthane avance à pas comptés ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014e (29 avril). « Soco à nouveau accusé ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014f (24 juin). « Surestream/ENI font plier Kinshasa ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014g (26 juin). « Rwanda : Symbion chouchou de Washington ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014h (7 octobre). « Virunga : barrage vs forage ».
- Africa Energy Intelligence*. 2014i (18 novembre). « Total repousse sa sismique ».

- Africa Energy Intelligence*. 2014j (18 novembre). « Jean Muganza met les cadres du ministère au pas ».
- African Energy*. 2013 (13 juin). « DRC's draft oil law sparks controversy ».
- African Energy*. 2014a (15 janvier). « DRC postpones debate on oil law ».
- African Energy*. 2014b (1<sup>er</sup> mai). « Kinshasa tells UN that it rejects Angola's maritime border submission ».
- African Energy*. 2014c (1<sup>er</sup> mai). « Soco begins seismic over DRC's Lake Edward ».
- African Energy*. 2014d (26 juin). « WWF claims victory over Virunga Park ».
- African Energy*. 2014e (10 juillet). « Gabon rejects Angola's maritime border submission ».
- Agence congolaise de presse. 2014a (20 février). « La problématique de l'exploitation des hydrocarbures en RDC au centre des débats à Kinshasa ».
- Agence congolaise de presse. 2014b (26 novembre). « RDC-Ouganda : adoption des recommandations de la 6<sup>e</sup> réunion de la grande commission mixte dans le secteur pétrolier ».
- Agence internationale de l'énergie. (2014). « Africa Energy Outlook ».
- Assemblée nationale. 2013 (mars). « Proposition de loi portant régime général des hydrocarbures ». Commission Environnement, Ressources naturelles et Tourisme.
- Augé, B. 2012. *L'Afrique de l'Est, une géopolitique pétrolière à haut risque*. Paris : Institut français des relations internationales.
- Augé, B. & Nakayi, R. 2013. « Eastern Africa: a new oil and gas frontier ». *Note 1-2013*. Observatoire des Grands Lacs en Afrique.
- Challenges.fr. 2013. « Les plus grandes fortunes 2013 ». Lien Internet : <http://www.challenges.fr> (consulté le 2 novembre 2014).
- Charlou, J.-L. *et al.* 2004. « Physical and chemical characterization of gas hydrates and associated methane plumes in the Congo-Angola Basin ». *Chemical Geology* 205 (3-4) : 405-425.
- Chooramun, R. 2014 (août). « Unitisation – The oil and gas industry's solution to one of geology's many conundrums ». Andrews Kurth. Lien Internet : <http://www.andrewskurth.com/pressroom-publications-1133.html> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).
- Commission Environnement, Ressources naturelles et Tourisme. 2013 (mars). « Proposition de loi portant régime général des Hydrocarbures ». Assemblée nationale.
- Cros, M.-F. & Belga. 2014 (publié le 15 avril 2014 et mis à jour le 25 avril 2014). « Le directeur belge du parc des Virunga hors de danger ». *La Libre Belgique*. Lien Internet : <http://www.lalibre.be/actu/international/le-directeur-belge-du-parc-des-virunga-hors-de-danger-534d832b3570aae038b8249f>
- CTB. 2014 (8 août). « Trois sites identifiés pour l'exploitation du gaz méthane dans le lac Kivu ». Lien Internet : <http://www.btctb.org/fr/news/trois-sites-identifi%C3%A9s-l%E2%80%99exploitation-du-gaz-m%C3%A9thane-lac-kivu> (consulté le 24 octobre 2014).
- Delvaux, D. & Fernandez, M. 2015. « Petroleum potential of the Congo Basin ». In de Wit, M., Guillochau, F. & de Wit, M.C.J. (dir.), *Geology and Resource Potential of the Congo Basin*. Berlin : Springer.
- Die Tageszeitung*. 2014 (8 octobre). « Ölsuche im Park ist illegal ».

- Global Witness. 2012 (8 février). « Rigged? The scramble for Africa's oil, gas and minerals ».
- Global Witness. 2013 (9 mai). « La loi sur les hydrocarbures devant le Parlement de la RD Congo n'est pas en mesure d'arrêter la corruption ou les dommages environnementaux ».
- Global Witness. 2014 (janvier). « Congo fails to reveal loss-making oil deal with controversial businessman's offshore firm ».
- Institut du pétrole et du gaz (IPG). 2014. Lien Internet : <http://www.ipg-rdc.org> (consulté le 14 septembre 2014).
- International Peace Information Service. 2014. « Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo: May 2014 update ».
- International Seabed Authority. 2010. « Non living resources of the Continental Shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the implementation of Article 82 of the United Nations Convention of the Sea ». Kingston (Jamaïque).
- Jeune Afrique*. 2013 (11 décembre). « Steak-frites à 40 dollars, nuit d'hôtel à 250 : très très chère Luanda ».
- Jeune Afrique*. 2014 (9 octobre). « L'Angola peut-il aller au-delà de l'or noir ? »
- Kasongo Numbi, E. 2013 (octobre). « Communication aux concertations nationales. État des lieux et propositions sur la problématique de nos espaces maritimes et plus particulièrement sur le plateau continental ».
- La Libre Belgique*. 2014 (16 avril). « Le directeur belge du Parc des Virunga hors de danger ».
- Le Potentiel*. 2014 (24 octobre). « La RDC déplore la modicité des recettes de 610 millions USD des mines, de la forêt et des hydrocarbures au premier semestre 2014 ».
- London Stock Exchange. 2013 (19 novembre). « Soco International PLC - SIA. Interim Management Statement ». Lien Internet : <http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/11778204.html> (consulté le 3 novembre 2014).
- Macauhub. 2014 (8 septembre). « Angola é o único país de África que efectua mais investimento estrangeiro do que aquele que recebe ». Lien Internet : <http://www.macauhub.com.mo/pt/2014/09/08/angola-e-o-unico-pais-de-africa-que-efectua-mais-investimento-estrangeiro-do-que-aquele-que-recebe/> (consulté le 6 novembre 2014).
- Ministère de l'Énergie. 2006 (octobre). *Contrat de partage de production entre la République démocratique du Congo et l'Association Nessergy/Cohydro*.
- Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. 2014 (14 mars). Communiqué officiel.
- Mininfra. 2014. Lien Internet : <http://www.mininfra.gov.rw/index.php?id=83>
- Ministère des Affaires étrangères de la République démocratique du Congo. 2013 (30 août). Lettre n° 130AE/1312/-373-2013 au Secrétaire général de l'ONU.
- Ministère des Affaires étrangères de la République démocratique du Congo. 2014 (11 avril). Lettre n° 130/93/2014 au Secrétaire général de l'ONU.
- Misser, F. 2012. « L'Angola, protecteur encombrant et partenaire d'avenir ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RDC en 2011*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 80).

- Misser, F. 2013. « Enjeux et défis d'une province pétrolière en devenir ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82).
- Mission permanente de la République gabonaise auprès des Nations unies. 2014 (30 mai). Lettre 00402/MPRG/NY-14 au Secrétaire général de l'ONU.
- MRFPress. 2013. « Isabel dos Santos ». Pitigrili. <http://angola-luanda-pitigrili.com/who%E2%80%99s-who/i/isabel-dos-santos> (consulté le 20 septembre 2014).
- Ndimubanzi, E. 2014 (24 et 25 mars). « État des lieux de la recherche pétrolière et gazière dans le lac Kivu ». Présentation lors de la 2<sup>e</sup> édition de la Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence. Goma.
- Norton Rose Fullbright. 2013 (septembre). « Proposition d'amendement de la législation pétrolière et gazière en RDC ».
- Observatoire des multinationales. 2014 (10 octobre). « Prix Pinocchio 2014 : qui sera désigné la pire multinationale de l'année ? ». Montreuil : Association Alter-médias. <http://multinationales.org/Prix-Pinocchio-2014-qui-sera> (consulté le 2 novembre 2014).
- Parcs et Réserves*. 2013 (3<sup>e</sup> trimestre). « Les aires protégées en République démocratique du Congo ». *Parcs et Réserves* 68 (3). Wépion : Ardenne & Gaume asbl.
- Pilipili Mawezi, J. 2010. *Le Pétrole de la République démocratique du Congo*. Johannesburg : Southern Africa Resource Watch.
- PRNewswire. 2014 (7 août). « Fleurette's oil of DR Congo - Seismic update ».
- Radio Okapi. 2013 (13 février). « Les environnementalistes saluent la construction d'un institut de gaz et de pétrole à Muanda ».
- Radio Okapi. 2014 (16 octobre). « RDC : le budget 2015 jugé recevable à l'Assemblée nationale ».
- Rapport ITIE RDC 2011. 2013 (19 novembre). Kinshasa.
- Reuters. 2014 (23 janvier). « Israeli billionaire sells Congo oil rights for 300 times purchase price ».
- The Independent*. 2014 (8 septembre). « Uganda's Oil Bonanza ». Kampala (Ouganda).
- United Nations. 2013 (10 décembre). « Continental Shelf Notifications. Circular Communications from the Division for Ocean Affairs and for the Law of the Sea. Office of Legal Affairs: receipt of the submission made by the Republic of Angola to the Commission on the Limits of the Continental Shelf ».
- Vidal, N. & Pinto de Andrade, J. (éd.). 2011. *Economia política e desenvolvimento em Angola*. Luanda-Lisbonne : Chá de Caxinde-Media XXI.
- Wass, G. 2013 (22 août). « Why businesses should assess human rights impacts from the outset of projects? SOCO International Oil Company in Virunga National Park, DRC ». *IPIS Insights*.
- WWF-Belgique. 2013 (17 mai). « Total ne touchera pas aux Virunga ».
- WWF/Dalberg. 2013. « Valeur économique du Parc national des Virunga ». Gland, Suisse : WWF International.
- Zhenbo, H. *et al.* 2014 (avril). « The development implications of the fracking revolution ». Overseas Development Institute.

# **LES CONCESSIONS FORESTIÈRES DES COMMUNAUTÉS LOCALES : UNE AVANCÉE POTENTIELLE POUR LA FORESTERIE SOCIALE EN RDC**

*Cédric Vermeulen<sup>1</sup> et Alain Karsenty<sup>2</sup>*

Attendus depuis plusieurs années, les textes d'application portant sur l'article 22 de la loi forestière (Loi 011/2002 portant Code forestier) viennent enfin de trouver une première concrétisation. Une bonne nouvelle pour tous ceux qui espéraient un texte qui mette enfin en œuvre la foresterie sociale en RDC. Ce 2 août 2014, en effet, le décret 14/018 « fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales » a été signé par la primature. Cette contribution se propose d'analyser le texte promulgué par le Gouvernement sur un sujet d'importance pour la gestion participative des forêts et des ressources naturelles en RDC.

## **Un secteur forestier en mutation**

Les forêts de la RDC couvrent 155 millions d'hectares, dont 99 millions d'hectares de forêts denses humides. Cela représente 67 % du territoire national. Selon l'« État des forêts 2010 », le taux annuel moyen de déboisement dans les forêts denses humides aurait augmenté, passant de 0,15 % (taux brut) sur la période 1990-2000 à 0,32 % sur la période 2005-2010<sup>3</sup>. Les estimations les plus récentes suggèrent une nouvelle augmentation de la déforestation, avec près de 2 millions d'hectares perdus entre 2005 et 2010. Les principales causes directes de la déforestation sont l'agriculture paysanne et la collecte de bois de feu. Ces causes ont été bien établies par Defourny *et al.* (2011) au terme d'une étude très détaillée : « [...] c'est avant tout l'importance de la population présente qui détermine la quantité de forêts affectées par la déforestation et la dégradation ». Ces auteurs précisent que « la présence d'une concession forestière et d'exploitation minière ne

---

<sup>1</sup> Axe Gestion des Ressources forestières, Département BIOSE, Faculté de Gembloux Agro Bio Tech, Université de Liège, 2, passage des Déportés, 5030 Gembloux, Belgique.  
cvermeulen@ulg.ac.be

<sup>2</sup> CIRAD-BSEF, CIRAD, Département « Environnements et Sociétés », TA C-105/D, Campus de Baillarguet, 34398 Montpellier Cedex 5, France.

<sup>3</sup> Si l'on considère le taux annuel net de déforestation (c'est-à-dire en prenant en compte les plantations et la régénération naturelle), ces chiffres tombent à 0,11 et 0,22 % respectivement.

semble pas jouer un rôle dans la déforestation/dégradation, du moins aux échelles nationales et sous-nationales étudiées ».

Les concessions forestières industrielles couvrent environ 12 millions d'hectares. Elles sont très peu productives (2-4 m<sup>3</sup> de volume de bois d'œuvre extrait en moyenne par hectare exploité), du fait notamment des coûts de transport très élevés imputables au mauvais état général des infrastructures. Le volume annuel de bois d'œuvre produit par ces concessions est d'environ 300 000 m<sup>3</sup>, ce qui est faible au regard d'autres pays d'Afrique centrale (la foresterie industrielle au Cameroun produit en moyenne 2,2 millions de m<sup>3</sup>) et du potentiel théorique. Le secteur artisanal mobilise bien plus de bois que le secteur industriel, avec plus d'un million de m<sup>3</sup> de volume de sciage produit annuellement, correspondant à 3,4 millions de m<sup>3</sup> équivalent bois rond (Lescuyer *et al.* 2014). Une partie de la production industrielle et, surtout, artisanale est exportée, souvent de manière illicite, dans les pays voisins de l'est de la RDC.

Le Cameroun a été le premier pays d'Afrique centrale à ouvrir la voie à des forêts communautaires légalement reconnues, avec sa loi forestière de 1994. Les autres pays ont fini par emboîter le pas au Cameroun, avec notamment la loi de 2001 au Gabon, la loi de 2002 en RDC, et, tout récemment, le projet de nouveau Code forestier en République du Congo, qui prévoit l'avènement de forêts communautaires. Le bilan des forêts communautaires au Cameroun est très mitigé (Cuny 2011), tant du fait d'un cadre administratif défavorable et de phénomènes de capture du pouvoir par les « élites », que des problèmes d'action collective dans des « communautés » souvent traversées de conflits et marquées par des comportements individualistes fréquents (Vermeulen *et al.* 2006 ; Ezzine De Blas *et al.* 2011). La foresterie communautaire camerounaise a d'une certaine manière ouvert la boîte de Pandore ; elle a levé l'interdit psychologique qui pesait sur les populations locales. Aujourd'hui, chacun se sent le droit de prélever du bois pour en organiser une commercialisation illégale sous couvert de foresterie communautaire. Ainsi, alors que la foresterie communautaire constitue une opportunité d'accéder officiellement à la ressource en bois, en pratique elle constitue aussi aujourd'hui un paravent à l'exploitation illégale. Néanmoins, les activités productives d'un certain nombre de forêts communautaires ont permis une amélioration du niveau de vie des populations (Julve *et al.* 2007 ; Beauchamps & Ingram 2011). Encore limitées en surface (894 872 ha sous conventions définitives, selon le ministère des Forêts en 2013), les forêts communautaires progressent notamment dans les zones les plus peuplées et les moins enclavées, là où l'accès aux marchés peut se faire de manière relativement autonome et à moindres frais. En revanche, dans les zones enclavées, les communautés sont dépendantes des intermédiaires ou des concessionnaires industriels pour commercialiser leurs produits, en particulier le bois.

## Un texte d'avenir pour les communautés locales de RDC

Le décret publié<sup>4</sup> trouve toute son importance en ce qu'il ouvre concrètement la porte à la gestion participative des massifs forestiers à travers une gestion basée sur la communauté, c'est-à-dire une forme de foresterie communautaire. Ainsi, la RDC rejoint les pays du bassin du Congo qui reconnaissent les communautés locales, aux côtés de l'État et des opérateurs industriels, comme des partenaires actifs dans la gestion forestière. Une avancée considérable, que le Code forestier de 2002 avait déjà consacrée en son article 22, mais qui n'avait jusqu'ici pas encore trouvé de textes d'application.

## Une longue gestation et de vifs débats

L'attente de plus de douze années entre la promulgation de la loi et celle du décret s'explique, entre autres, par des divergences, au sein des acteurs de la société civile congolaise comme au sein du ministère, sur plusieurs points clés du texte en préparation depuis 2009. Les premières divergences ont porté sur la notion de « concessions » en faveur des communautés, certains acteurs préférant ne parler que de « forêts des communautés locales », pour éviter toute dérive de celles-ci vers les concessions industrielles de production de bois d'œuvre. En réalité, le Code forestier utilise bien le terme de concession. Ce qui, compte tenu de l'article 53 de la loi foncière (« le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ») et de la réaffirmation par le Code forestier que « les forêts constituent la propriété de l'État », est conforme au fait que la concession, qu'elle soit foncière ou forestière, est le seul canal d'accès légal au foncier et aux ressources en RDC. L'innovation principale du Code forestier venait de l'article 22 : « Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. » Cet article reconnaissait la distinction entre le fait de la possession et le droit de propriété, et ouvrait la voie à une conception intéressante combinant une catégorie « moderne » (la concession) et une réalité coutumière (le terroir, évoqué à l'art. 1, al. 17 du Code forestier). Cette distinction est, par exemple, absente des textes concernant les forêts communautaires au Cameroun.

Les autres points de dissension autour du texte concernaient la limite de superficie cumulable et le caractère irrévocable ou non de la nouvelle catégorie. La difficulté est venue du fait que les acteurs ont eu le plus grand mal à assimiler la conception dualiste que proposait le Code forestier, et ne faisaient pas la distinction entre la « forêt des communautés locales » et la « concession ». Dans le projet initial du décret, qui remonte à 2008 et qui n'avait pas vraiment explicité cette distinction entre les deux catégories, la superficie initiale proposée était de

---

<sup>4</sup> Disponible notamment sur <http://cd.chm-cbd.net/implementation/gestion-forestiere/decret-concessions-forestieres-communautaires-locales-1-.pdf>

10 000 ha, ce que plusieurs acteurs de la société civile trouvaient insuffisant et proposaient de porter à 50 000 ha ou plus. En fait, il est apparu dans les discussions qu'il était essentiel de savoir si cette limite portait sur la catégorie « concession » ou sur la « forêt des communautés locales (FCL) ». Le décret répond clairement à cette question en précisant que (art. 18) : « La superficie d'une FCL est fonction de l'étendue de la possession coutumière » (donc sans plafond prédéfini), tandis que la « concession forestière » attribuée à une communauté locale en un seul ou plusieurs tenants ne peut dépasser 50 000 ha. Nous reviendrons sur les implications d'un plafond de superficie dix fois plus élevé que celui de 5000 ha des forêts communautaires au Cameroun.

Un autre point de débat était la question de « l'irrévocabilité » de la forêt communautaire, une fois celle-ci attribuée. En filigrane, les avocats de l'irrévocabilité souhaitaient qu'une forme de reconnaissance de la propriété coutumière soit ainsi consacrée implicitement, quels que soient les usages. Le décret évite l'écueil en s'en tenant au constat du fait d'un terroir coutumier (dont la question de la révocabilité est donc sans objet) et en précisant que la gestion de la concession se fera « conformément au Code forestier et aux dispositions spécifiques fixées par un arrêté du ministre [...] ainsi qu'aux coutumes locales pour autant que celles-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public ». Le Code forestier indiquant que toute concession doit être aménagée (art. 71 : « Toute activité de gestion et d'exploitation forestières est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement forestier »), l'attribution de la concession devrait pouvoir être annulée si sa gestion n'était pas conforme aux obligations présentes et à venir dans le cadre du futur arrêté. Mais l'article 15 précise qu'il est question de l'attribution d'une « concession forestière perpétuelle » à la communauté locale, ce qui veut dire sans durée prédéterminée pour solliciter un renouvellement. Les concessions communautaires ont ainsi de grandes chances d'être formellement « irrévocables », même si l'autorisation d'exploiter le bois et les autres ressources pourra ne pas être accordée ou renouvelée si des règles de gestion conformes aux textes réglementaires ne sont pas observées.

La place des chefs coutumiers dans la forêt communautaire avait également fait l'objet de débats. Pour certains, il était important de ne pas marginaliser le chef traditionnel, tandis que d'autres redoutaient que la désignation de celui-ci comme responsable de la forêt communautaire ne facilite une « capture par les élites », observée par exemple au Cameroun. Le décret cherche à prévenir un tel risque de « capture » en précisant que « la concession forestière de la communauté locale reste un bien indivisible de la communauté locale tout entière, qui n'appartient ni à l'association ni à la société constituée encore moins au(x) représentant(s) de la communauté [...] ». On ne saurait être plus clair, même si, connaissant l'importance du pouvoir des chefs coutumiers en RDC, on peut craindre que cette intention ne se dilue dans la réalité de la culture et des rapports de force locaux en faveur des « chefs ».

## L'importance de la communauté, de la parenté et de la coutume

Selon l'article 2 du décret, une communauté locale est définie comme « une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé. » Cette triade incarnée par la communauté, les liens de parenté et le terroir représente des garants forts qui, en théorie, devraient permettre que seules les populations locales au sens strict du terme puissent faire la demande d'une concession, à l'exclusion de toute ONG, administration, ou encore association ne représentant qu'une partie de la communauté. Il est remarquable de constater que la loi n'évoque pas le village administratif comme définition de la communauté. La RDC se distingue ainsi fortement du Cameroun ou du Gabon, qui ne fondent la demande de forêt communautaire que sur l'entité de résidence reconnue par l'État, en négligeant sciemment la dimension clanique ou lignagère. Une originalité de la RDC, qui présente les inconvénients de ses avantages : les liens « claniques ou de parenté » dépassant souvent largement le strict cadre du village, il est possible, comme le soulignent Vundu dia Massamba & Kalambay Lumpungu (2013), que de nombreux ayants droit issus de plusieurs lieux de résidence se manifestent pour un « terroir » déterminé.

*A contrario*, il y a la question des populations migrantes, déplacées ou accueillies en marge du processus. Il existe, en effet, des milliers de villages en RDC qui accueillent sur leurs terres des migrants, parfois en plus grand nombre que les détenteurs originels de la terre. Ces derniers sont souvent présents depuis des décennies, mais toujours exclus de la détention traditionnelle du sol et des ressources. Que se passera-t-il si ces populations migrantes, consommatrices de la ressource au même titre que les ayants droit coutumiers, sont exclues, sous couvert de la coutume, des processus de gestion et du partage des bénéfices issus des concessions ? Les analyses sur la gestion des espaces-ressources s'accordent sur le fait que l'exclusion mène à des comportements de prédation, en particulier dans le cas des populations migrantes (voir notamment Laurent & Mathieu 1994).

## La question du genre

La large place donnée à la coutume pose également la question du genre. Lorsque le texte évoque les chefs de clans, de lignées, les notables, il évoque implicitement, dans ces sociétés patriarcales, essentiellement des hommes. Or, les femmes sont des utilisatrices très importantes de l'écosystème forestier. Comment garantir que leur voix sera entendue dans de pareilles conditions ? La foresterie communautaire camerounaise, qui n'évoque pas les structures traditionnelles et laisse *a priori* plus de place aux femmes, a pourtant montré (Tobith & Cuny 2006) que celles-ci ne sont pas suffisamment représentées lors des phases de décision telles que la constitution de l'entité juridique, l'attribution de la forêt, ou la sou-

mission des dossiers auprès de l'Administration – alors qu'elles s'impliquent lors des étapes initiales : réunions, identification, élaboration du plan simple de gestion de la forêt. Il est à craindre que le modèle basé sur la coutume et les entités culturelles (clans, lignages, familles...) proposé pour la RDC ne marginalise fortement les femmes.

## **La reconnaissance d'une réalité duale : une avancée considérable**

Le décret consacre la reconnaissance d'une foresterie communautaire à double niveau, ce que, notamment, la législation camerounaise a omis.

Le texte permet de distinguer :

- une réalité coutumière (les « forêts des communautés locales », assimilées au terroir) qui correspond à un rapport de fait et qui ne nécessite pas d'institutionnalisation, mais pourrait bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de gestion ;
- une innovation institutionnelle (la « concession communautaire ») qui est constituée à partir de la réalité coutumière, mais qui en est distincte.

Les « forêts des communautés locales » peuvent s'étendre sur de vastes surfaces, ne sont pas forcément dotées de limites précises, peuvent être constituées (selon l'usage des ressources spécifique aux différentes communautés) de réseaux de pistes et de lieux d'activité éparpillés, et constituent un espace qui peut chevaucher – ou se superposer à – des catégories juridiques comme les concessions industrielles ou les aires protégées. Constituant un rapport de fait, il n'y avait aucune raison de les border ou de les limiter en surface par un acte réglementaire. Réalité coutumière, elles doivent rester régies par la coutume prévalant dans les communautés concernées et la réglementation n'avait pas à lui imposer une structure de gouvernance. La cartographie participative, dont certaines ONG congolaises du Réseau Ressources naturelles (RRN) se sont faites les champions, peut aider à faire reconnaître socialement et politiquement cette réalité. Les cartes qui en sont issues peuvent constituer la base d'accords contractuels (par exemple entre un concessionnaire industriel et la communauté) pour parvenir à des accords de gestion des superpositions d'espace entre la forêt coutumière et la concession industrielle. Au Gabon, ces forêts des communautés locales sont désignées sous le nom de *finages* villageois et servent notamment à l'établissement d'un partenariat économique entre les exploitants et les communautés (des sommes d'argent sont affectées au développement communautaire par les concessionnaires en proportion du chevauchement des finages et de la concession attribuée par l'État à l'exploitant). La certification forestière favorise la conclusion de ce type d'accords entre les parties.

La « concession des communautés » constitue une entité propre sur laquelle les communautés disposent de *droits exclusifs* (les concessions seront « quittes

de tout droit », dit le décret, notamment pour l'exploitation du bois et d'autres ressources naturelles). Cette catégorie et les concessions industrielles ne peuvent se chevaucher, car il s'agit, non plus d'un rapport de fait, mais également d'un rapport de droit. Bien qu'issue de la réalité coutumière, cette catégorie en est distincte : comme le prévoit le décret, elle devra être dotée d'organes de gestion dont les membres seront responsables devant l'ensemble de la communauté. L'élection de ses dirigeants semble constituer la forme la plus appropriée pour assurer une « redevabilité » (*accountability*) correspondant à des responsabilités de gestion.

Notons cependant que, dans ce processus d'arbitrage, le législateur n'a pas prévu de processus de réservation au bénéfice des populations, comme le Gabon vient de le faire. Ce droit de « préemption » sur la forêt, sorte de « dossier avant le dossier de demande », constitue pourtant un outil intéressant pour garantir le droit d'accès à l'espace forestier. Intéressant, mais pas parfait, puisque, au Cameroun, ce même procédé de préemption a dérivé avec le temps vers des pratiques occultes d'exploitation industrielle sous couvert d'exploitation artisanale.

### **Des concessions versées au Domaine forestier permanent ?**

Contrairement au Cameroun, la RDC n'a pas inscrit dans sa législation la constitution d'un « domaine forestier permanent », catégorie d'aménagement du territoire qui est distincte du statut foncier. Le tableau de la page suivante permet de se représenter la place des forêts communautaires dans les catégories juridiques et administratives camerounaises.

Les concessions envisagées en RDC feront peut-être partie d'un futur domaine forestier permanent (DFP), si celui-ci est créé, et seront gérées comme telles. Une cohérence nécessaire et espérée dont ne peuvent se prévaloir les forêts communautaires du Gabon et du Cameroun. En ce qui concerne ce dernier pays, l'inscription dans le domaine forestier non permanent de forêts dont les principes de gestion ont été calqués sur ceux des forêts du domaine permanent (par exemple, l'obligation d'un plan de gestion permettant de renouveler la ressource ligneuse) a entraîné de nombreuses difficultés (Vermeulen 1997 ; Cerutti & Vandenhoute 2014) : comment appliquer des règles de foresterie classique sur des espaces agroforestiers où se déploie l'agriculture itinérante ? Il sera toutefois malaisé d'insérer la double dimension de la foresterie communautaire en RDC (concession communautaire *vs* terroir collectif restant) dans une logique administrative et cartographique souvent sommaire : en effet, si la vocation de la concession communautaire est bien de faire partie d'un futur DFP, le reste du terroir de la « forêt de la communauté locale » devrait plutôt faire partie d'un domaine non permanent (il reviendra, le cas échéant, aux autorités ou aux acteurs privés d'utiliser des instruments économiques pour inciter les populations à conserver les forêts dans ces espaces). Le futur DFP ne serait pas constitué uniquement de vastes blocs géométriques bien visibles sur une carte à l'échelle nationale, mais comprendrait également des

|  |   |  |   |   |
|--|---|--|---|---|
| <b>Statut forestier</b><br>(issu du plan de zonage et des actes de classement) | <b>DOMAINE FORESTIER PERMANENT</b><br>(forêts classées ou en attente de classement) |  | <b>FORÊTS NON PERMANENTES</b><br>(dénommées « bande agroforestière » dans le plan de zonage)          |   |
|  | <b>FORÊTS DOMANIALES</b>  | <b>FORÊTS COMMUNALES</b>                         | <b>FORÊTS COMMUNAUTAIRES</b>  | <b>AUTRES FORÊTS</b>  |
| <b>Dénomination administrative</b>   | Domaine privé de l'État   | Domaine privé de la commune                      | Portion du Domaine national   | Domaine national, forêts des particuliers   |
| <b>Affectations</b>  | Forêts de production, forêts de protection, etc.                                    | Forêts de production, forêts de protection, etc. | Définies par une convention de gestion d'une durée de 15 ans entre le village et le service forestier | Espaces affectés (forêts privées) ou en attente d'affectation (immatriculation au profit de particuliers ou de communautés) |

(Adapté de Karsenty, Pénélon & Mendouga 1997.)

espaces discontinus englobant les concessions communautaires sans les terroirs hors concession. Penser jusqu'au bout la dualité nécessaire de la foresterie communautaire constituera un défi pour les acteurs.

### **Une approche participative ?**

Le décret prévoit, en son article 4, que la communauté demandeuse joigne au dossier une « carte établie de manière participative en collaboration avec les communautés voisines et autres parties prenantes ». Si on peut saluer la présence des communautés voisines qui garantit un processus contradictoire dans la délimitation, cette disposition est cependant floue quant à ces « parties prenantes ». Bien qu'il soit louable que de nombreuses parties soient entendues dans le cadre de la création de vastes concessions, une liste limitative aurait été souhaitable, tant il est vrai que la mobilisation de ces dernières aux frais de la communauté locale représente une dépense considérable, comme l'a montré l'expérience au Cameroun (Julve *et al.* 2007). Notons également que le décret n'exige ni système d'information géographique, ni GPS, ni échelle, ni fond de carte, ce qui dispense les communautés de faire appel à des structures intermédiaires technocratiques (ONG, bureaux d'études) dont le rôle contre-productif et les prix prohibitifs ont été documentés, notamment au Cameroun (Vermeulen *et al.* 2006). Au Gabon, des plans simples de gestion faisant appel à des notions techniques les plus élémentaires possible, sans fond de carte exact, sont actuellement en phase de test. Le désavantage de cette formule « simplificatrice » réside en ce qu'elle prive les populations d'une base technique forte pour des négociations ultérieures avec l'État ou d'autres partenaires (notamment en cas d'éventuelle préemption pour une future concession de la part des communautés locales face à d'autres acteurs).

Pour revenir à la gestion participative, elle est pour l'instant limitée au processus de délimitation ; le texte ne prévoit aucune obligation de représentation de toutes les composantes de la communauté lorsqu'il évoque, en son article 18, des associations, sociétés coopératives ou comités de développement pour gérer la concession. On peut craindre que les groupes traditionnellement écartés du pouvoir coutumier (femmes, jeunes, migrants...) ne puissent prétendre officiellement à aucune place dans ces structures. L'expérience vécue au Gabon dans les premières forêts communautaires, et qui marginalise notamment les jeunes (Boldrini *et al.* 2013), risque de se reproduire.

### **Un processus décentralisé**

Une autre originalité du décret réside, sans doute, dans son caractère décentralisateur. À l'inverse de pays comme le Gabon ou le Cameroun, qui renvoient la décision d'attribution à une administration de tutelle centralisée et à la signature d'un ministre des Forêts, la RDC prévoit un processus décentralisé (limité à la province) et largement aux mains de l'administration territoriale (attribution et

signature par le gouverneur). Une situation qui entraînera peut-être une certaine émulation entre provinces dans l'attribution de ces concessions.

### **Quelles formations végétales ?**

Le texte parle spécifiquement de « forêts » des communautés locales. Si on se réfère au Code forestier de 2002, sont définis comme « forêts » « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux ». Faut-il comprendre là que les vastes espaces de savane (formation végétale « à base » de graminées vivaces, mais contenant des éléments ligneux à moins de 10 % de découvert) détenus par les ayants droit teke sur le plateau éponyme sont exclus de ce processus ? Ne pourrait-on pas imaginer que ces espaces soient pourtant gérés par les communautés locales à travers cet outil innovant que représentent les concessions forestières de communautés locales, notamment quant à leur potentiel de production de bois-énergie ?

### **Des concessions aux superficies excessives ?**

Le décret prévoit, en son article 18, que les dimensions de la concession seront fixées par la communauté locale elle-même à partir du terroir coutumier (non limité en surface), avec un plafond de 50 000 ha. Des dimensions maximales qui paraissent ambitieuses, tant elles diffèrent fortement de celles concédées par d'autres pays voisins (comme le Cameroun, où les forêts communautaires sont limitées à 5000 ha maximum).

On peut avoir des points de vue différents sur les conséquences de l'attribution de telles superficies. On peut considérer que celles-ci ouvrent la porte à la gestion de la grande faune (laquelle était également quasiment sans objet sur les petites surfaces proches des villages existant dans les pays voisins, en raison de la pression de la chasse et des domaines vitaux des principales espèces). Une voie confirmée par la notion d'écotourisme mentionnée à l'article 20, qui ouvre l'éventualité de concessions gérées *via* des systèmes non consommateurs de la ressource (safari de vision, séjours écotouristiques, etc.). En outre, si les communautés choisissent de tenter des formes de conservation rémunérées (perspective ouverte par différents mécanismes possibles, comme le processus REDD+ ou les paiements pour services environnementaux), les rémunérations devraient être en rapport avec la surface. À condition, toutefois, d'être capable de la contrôler !

Un autre point de vue peut être, dans la mesure où le décret ne prévoit (outre la conservation) qu'une exploitation artisanale de ces concessions communautaires (c'est-à-dire exclut tout contrat avec des exploitants industriels), que 50 000 hectares constituent une superficie bien supérieure aux capacités d'exploitation autonome et de contrôle des communautés. G. Lescuyer, un des meilleurs analystes de la foresterie artisanale en Afrique centrale, avait, après une mission de terrain

en Ituri en 2010, déjà exprimé ses doutes sur le plafond de 10 000 ha envisagé à l'époque :

« La plupart des propositions visant aujourd'hui à préciser la définition et le fonctionnement des forêts des communautés rurales retiennent une base spatiale étendue, d'au moins 10 000 hectares. Il paraît peu réaliste à court et à moyen terme de retenir cette étendue pour penser une exploitation forestière communautaire, pour plusieurs raisons. La première raison tient à la difficulté de la communauté d'exercer un réel contrôle de cet espace quand il existe très peu – voire aucune – pistes d'accès au massif. L'expérience de gestion communautaire de Banana est là aussi révélatrice de telles difficultés : il faut 17 h de marche en forêt pour atteindre la limite de l'espace communautaire estimé à 42 500 ha (Brown & Makana 2010). Si cet espace correspond effectivement au terroir de ces villages, il n'en est pas pour autant un espace qui soit effectivement contrôlable par les communautés concernées. Une vision moins ambitieuse serait de retenir un espace de taille réduite et localisé à proximité relative des villages afin que les habitants soient réellement en mesure de surveiller l'exploitation durable de leurs ressources ligneuses. En outre, comme le montre l'exploitation artisanale, les forêts riveraines des villages regorgent encore de bois précieux. Limiter les coûts de transport des sciages constitue la deuxième raison pour cantonner l'exploitation forestière aux forêts proches des villages. En l'absence de piste de desserte et de véhicules permettant d'évacuer le bois de forêt, le transport des pièces de bois est un coût important et un travail très pénible. Plus la distance sera éloignée, plus le coût de revient sera élevé, et donc plus l'exploitation se focalisera sur les bois à haute valeur marchande. On pourrait au contraire envisager une exploitation couvrant un nombre plus large d'espèces à la condition que les coûts d'exploitation demeurent inférieurs aux prix de vente des sciages, c'est-à-dire en minimisant les distances de transport » (Lescuyer 2010).

Il faut replacer ce débat sur la surface maximale des concessions communautaires dans le contexte des polémiques sur l'exploitation industrielle en RDC et le moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions (Debroux *et al.* 2007), dont on évoque régulièrement la suspension, ce qui déclenche aussitôt une levée de boucliers des ONG environnementalistes congolaises et internationales. Alors que la forêt congolaise couvre plus de 100 millions d'hectares, les concessions industrielles n'en occupent qu'une douzaine de millions. L'objectif des opposants à l'industrie forestière est que la politique gouvernementale favorise un modèle de foresterie communautaire. Laisser les communautés demander un plafond élevé de superficie pour leur usage exclusif permet, au sens propre, « d'occuper le terrain » pour limiter les possibilités futures d'attribution de nouvelles surfaces de concessions industrielles, le jour où le moratoire sera levé.

Dans un pays où le Gouvernement central et les gouvernements provinciaux n'ont qu'une capacité très limitée de contrôler ce qui advient dans les zones éloignées des grands centres urbains, on peut se demander comment seront gérées des surfaces aussi étendues. Deux canaux d'enrichissement illicites vont rapidement apparaître :

- la multiplication de contrats avec des exploitants artisanaux, sans possibilité de contrôle de leurs activités ; ces derniers constituent, en effet, à la fois une source de dégradation de l'écosystème forestier, et à la fois un secteur informel qui peine à trouver des permis adaptés à son activité (Lescuyer *et al.* 2014). Le risque de voir ces acteurs, dont certains (tout comme certains acteurs industriels) ont des pratiques prédatrices envers les concessions de communautés locales, doit donc être considéré et, si possible, encadré ;
- des contrats clandestins de sous-traitance avec des exploitants industriels qui, eux aussi, exploiteront les concessions communautaires sans qu'il soit possible d'exercer un contrôle quelconque. En 2000, un exploitant industriel confiait à l'un des auteurs que si le Gouvernement privilégiait la foresterie communautaire aux dépens des industriels, ces derniers étaient prêts à s'adapter derechef en travaillant en sous-traitance des communautés, lesquelles seraient toutes disposées à recevoir une rente en échange des droits d'exploitation.

Ces risques existent, quelle que soit la taille des concessions attribuées aux communautés, mais ils sont d'autant plus élevés que les surfaces concernées le sont également. Ceci pourrait constituer un obstacle supplémentaire au contrôle de la légalité des bois dans le cadre du processus FLEGT.

## **Les concessions des communautés locales et le processus APV-FLEGT**

Dans un contexte mondial au sein duquel l'environnement est au cœur des préoccupations, l'Union européenne (UE) a lancé le programme d'application des réglementations forestières, gouvernance et commerce du bois et des produits dérivés<sup>5</sup>. Publié en 2003, ce plan d'action est la réponse de l'UE à l'exploitation illégale du bois (Frosio & Koutou 2010), phénomène responsable d'importants dégâts environnementaux et dommages sociaux. Différentes mesures sont prévues par le programme FLEGT, dont la promotion du commerce du bois légal, en mettant sur pied des accords de partenariat volontaire (APV), accords bilatéraux entre pays producteurs et l'UE (UE 2007).

La RDC est actuellement en train de négocier cet accord. Concrètement, cela va impliquer une mise à jour du cadre législatif, la mise en place d'un système de vérification de la légalité et une traçabilité du bois à l'échelle nationale. Lourdes de conséquences pour les acteurs locaux, ces innovations vont nécessiter une appropriation du processus et la maîtrise de compétences nouvelles. En tant que titres forestiers, les concessions forestières des communautés locales pourraient être

---

<sup>5</sup> Ce programme est le plus souvent désigné par l'acronyme anglais FLEGT signifiant Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

incluses dans cet accord – à l’instar de ce qui a été conclu au Cameroun pour les forêts communautaires exploitées en régie – et devront alors assurer la légalité de leur production de bois. Ce qui sera d’autant plus difficile que la surface des concessions communautaires sera importante. De nombreux constats de terrain dans les pays plus avancés suggèrent que ces acteurs ignorent souvent le rôle qui leur sera dévolu (Nkodo 2011). Une étude récente (Julve *et al.* 2013) a testé la grille de légalité FLEGT que les forêts communautaires camerounaises devront bientôt respecter. Cette grille de légalité a été testée au sein de la moitié des forêts communautaires actives afin d’analyser les écarts existant entre les activités telles qu’elles sont conduites sur le terrain et les indicateurs de légalité inclus dans la grille. Les résultats montrent qu’aucune des forêts échantillonnées ne respecte entièrement les exigences de cette grille. Cette étude a permis d’identifier les goulets d’étranglement qui s’avèrent liés à des procédures complexes, au coût excessif qu’impose le respect de la légalité et à l’absence d’électricité et d’informatisation dans les villages. Des goulets qui attendent sans conteste les futures populations concessionnaires de RDC.

Si, comme c’est probable, les concessions communautaires écoulent leur production exclusivement sur le marché intérieur de la RDC et dans les pays voisins<sup>6</sup>, il serait sans doute plus approprié que la RDC décide de laisser cette catégorie de concessions communautaires<sup>7</sup> en dehors du périmètre des APV-FLEGT. De la sorte, elles ne constitueront pas un facteur potentiel de blocage pour de futures autorisations FLEGT demandées par les exportateurs industriels. Il reviendra au Gouvernement congolais de travailler à « décriminaliser » l’exploitation artisanale (adaptation du cadre légal et fiscal aux contraintes de ces acteurs), et à entamer un processus permettant, à terme, de réguler les pratiques de ce sous-secteur.

## En guise de conclusion

Bien qu’une avancée législative ne constitue pas encore une réalisation pratique, la promulgation du décret relatif aux concessions forestières des communautés locales constitue sans conteste une avancée positive pour la foresterie sociale en RDC. La reconnaissance explicite de la dualité entre une réalité coutumière de fait (le terroir forestier correspondant à la « forêt des communautés locales ») et une catégorie juridique « moderne » (la concession) qui se greffe sur la réalité coutumière sans se confondre avec elle, témoigne de l’intelligence d’un texte innovant, qui se démarque ainsi des décrets « unidimensionnels » qui régissent la foresterie communautaire dans d’autres pays de la sous-région. L’insistance sur la propriété

<sup>6</sup> Les exigences en matière de traçabilité et de vérification imposées pour la délivrance d’« autorisations FLEGT » semblent, en effet, hors de portée technique et financière pour permettre des exportations vers l’UE, et l’État congolais semblant trop défaillant pour leur apporter une aide spécifique à ce sujet.

<sup>7</sup> Surtout si elles devaient être constituées sur de grandes surfaces.

indivise de la concession au profit de l'ensemble de la communauté et non au profit d'une association, vise à prévenir le risque de privatisation *de facto* (par les seuls membres de l'association), et les structures de gouvernance proposées visent à conjurer le risque de « capture par les élites ». Reste à savoir si ceci sera suffisant face à la sociologie et aux traditions.

D'autres éléments intéressants figurent dans le texte, comme la délimitation participative, le caractère décentralisé ou encore de possibles formes de foresterie sociale tournées vers des modes de valorisation peu ou pas consommateurs de la ressource (conservation rémunérée, écotourisme...). Le choix d'une superficie maximale de 50 000 ha (contre 10 000 ha dans l'avant-projet) pour les concessions communautaires témoigne peut-être également d'une inflexion de la politique gouvernementale en défaveur du modèle industriel de l'exploitation du bois, modèle combattu par une partie des ONG environnementalistes et dont la contribution au PIB du Congo est régulièrement pointée du doigt pour sa modestie. De nombreuses incertitudes subsistent cependant, autant quant à la participation des migrants ou des femmes que dans les dérives potentielles liées à l'exploitation artisanale, dont le caractère souvent non durable en RDC a été récemment suggéré (Megevand 2013), voire quant à une exploitation industrielle clandestine favorisée par des superficies trop grandes pour être réellement contrôlées.

Le décret annonce un autre texte d'application (arrêté portant sur les conditions d'exploitation et de gestion) dont la nature conditionnera fortement le degré de durabilité et d'équité de cette nouvelle façon de gérer la forêt. Espérons que les Congolais n'auront pas à attendre encore plusieurs années avant que celui-ci ne voie le jour.

## Bibliographie

Beauchamps, E. & Ingram, V. 2011. « Impacts of community forests on livelihoods in Cameroon: Lessons from two case studies ». *International Forestry Review* 13 (3).

Boldrini, S., Meunier, Q., Gillet, P., Angone, R. & Vermeulen, C. 2013. « The role of the youth in community forestry in Gabon ». *Nature et Faune* 28 (1) : 56-59.

Brown, E. & Makana, J.R. 2010. *Experience From a Pilot Project to Improve Forest Governance in the Artisanal Logging Sector in Northeastern Democratic Republic of Congo*. Article présenté à la conférence « Taking stock of smallholder and community forestry: where do we go from here? » organisée par le CIFOR-IRD-CIRAD, 24-26 mars, Montpellier.

Cerutti, P.O. & Vandenhaute, M. 2014 (juillet). « Afrique centrale : les forêts communautaires dans le bassin du Congo : où en sommes-nous ? » *Lettre NAPA* : 2-3. UICN.

Cuny, P. 2011. *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Wageningen, Pays-Bas : Tropenbos International.

Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. & Topa, G. 2007. *La forêt en République démocratique du Congo post-conflit : analyse d'un agenda prioritaire*. Banque mon-

diale/CIRAD/CIFOR. Lien Internet : [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BCIFOR0701F.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BCIFOR0701F.pdf)

Defourny, P., Delhage, C. & Kibambe Lubamba, J.-P. 2011. *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo*. UCL/FAO/Coordination nationale REDD.

de Wasseige, C., de Marcken, P., Bayol, N., Hiol Hiol, F., Mayaux, Ph., Desclée, B., Nasi, R., Billand, A., Defourny, P. et Eba'a, R. (éd.). 2012. *Les Forêts du bassin du Congo - État des forêts 2010*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Doi : 10.2788/48830.

Ezzine De Blas, D., Ruiz Perez, M., & Vermeulen, C. 2011. « Management conflicts in cameroonian community forests ». *Ecology and Society* 16 (1) : 8.

Forests Monitor. 2010. *Développement de la foresterie communautaire en RDC*. Rapport d'activité et de résultat. Cambridge : Forests Monitor, 21 p+ annexes. Lien Internet : [http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Main\\_report\\_fr\\_.pdf](http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Main_report_fr_.pdf)

Frosio & Koutou. 2010. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement Between Cameroon and the European Union*. Yaoundé.

Julve, C., Tabi, P., Nzoyem, N., Tchanchouang, J.-C., Kerkhofs, B., Beauquin, A., Mbarga, J.-P., Vermeulen, C., Cerutti, P.O. & Lescuyer, G. 2013. « Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action "Forest Law Enforcement, Governance and Trade" [FLEGT] : quel prix pour la légalité ? » *Bois et Forêts des tropiques* 317 (3) : 71-80.

Julve, C., Vandenhaute, M., Vermeulen, C., Castadot, B., Ekodeck, H. & Delvingt, W. 2007. « Séduisante théorie, douloureuse pratique : la foresterie communautaire camerounaise en butte à sa propre législation ». *Parcs et Réserves* 62 (2) : 18-24.

Karsenty, A., Pénelon, A. & Mendouga Mébenga, L. 1997. « Spécialisation des espaces ou gestion intégrée de massifs ? Le cas de l'Est-Cameroun ». *Bois et Forêts des tropiques* 251 (1) : 43-54.

Laurent, P.J. & Mathieu, P. 1994. « Migration, environnement et projet de développement : récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi au Burkina Faso ». *Cahiers du Ciped* 20 (*Migrations et accès à la terre au Burkina Faso*, Laurent, Mathieu & Totte, éd.) : 87-129.

Lescuyer, G. 2010. « Analyse économique de l'exploitation forestière artisanale dans la Province orientale de la République démocratique du Congo : Diagnostic succinct et leçons à tirer pour la foresterie communautaire ». Draft non publié. Londres : Forests Monitor.

Lescuyer, G., Cerutti, P.O., Tshimpanga, P., Biloko, F., Adebu-Abdala, B., Tsanga, R., Yembe-Yembe, R.I. & Essiane-Mendoula, E. 2014. *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo. État des lieux, opportunités, défis*. Bogor, Indonésie : CIFOR (« Document occasionnel », 110). Lien Internet : [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-71.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-71.pdf)

Megevand, C. 2013. *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt*. Washington, DC : World Bank.

Nkodo. 2011. « Respect de la légalité en exploitation au sein des forêts communautaires en vue des accords de partenariats volontaires FLEGT : réalité ou utopie ? » Mémoire

de fin d'études. Yaoundé : Université de Dschang, Faculté d'agronomie et des sciences agricoles.

Tobith, C. & Cuny, P. 2006. « Genre et foresterie communautaire au Cameroun. Quelles perspectives pour les femmes ? » *Bois et Forêts des tropiques* 289 (3) : 17-26.

Vermeulen, C. 1997. « Problématique de la délimitation des forêts communautaires en forêt dense humide, Est-Cameroun ». In *Proceedings of the Limbe Conference, Limbe Botanic garden, Cameroon, 17-24 January 1997*. Earthwatch Europe, UK Tropical Forest Forum.

Vermeulen, C., Vandehaute, M., Dethier M., Ekodeck, H., Nguenang, G.-M. & Delvingt, W. 2006. « De Kompia à Djolempoum : sur les sentiers tortueux de l'aménagement et de l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun ». *Vertigo* 7 (1) : 1-8.

Vundu dia Massamba, V. & Kalambay Lumpungu, G. 2013. *Code forestier commenté et annoté. Loi n° 11/2002 du 29 août 2002*. Kinshasa : RDC, IUCN, USAID.

UE. 2007. FLEGT. *Note d'information* 1.

# LE KATANGA ET LA ZAMBIE : UNE TRADITION DE TRANSNATIONALISME NÉGLIGÉE

*Enid Guéné*

## Introduction

Le Copperbelt – un terme utilisé ici pour faire référence à la zone géologique et non à la province du nord de la Zambie – est renommé pour ses importants gisements de cuivre et le développement minier et industriel qui y est associé. Cette relativement petite languette de terre – qui s'étend sur quelque 450 km en longueur et quelque 260 km en largeur – ainsi que les différentes compagnies minières qui s'y sont installées au fil des années, forment, depuis déjà plus d'un siècle, l'épicentre économique des deux pays qui les hébergent : la République de Zambie et la République démocratique du Congo. L'importance géopolitique de l'industrie minière, pour ces derniers, ainsi que les mouvements significatifs de population auxquels elle a donné lieu dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle ont fait l'objet de nombreuses études. Pourtant, peu d'attention a été accordée à la mesure dans laquelle ces industries se sont mutuellement influencées et ont contribué à nouer le destin politique et économique de leurs deux pays hôtes. De la même manière, alors que la relation de la République démocratique du Congo avec certains de ses voisins, tels que l'Angola ou le Rwanda, a fait l'objet de nombreuses analyses, la littérature spécialisée est plus limitée pour ce qui est de ses relations avec la Zambie.

Plusieurs facteurs ont probablement contribué à cette éclipse relative. Le fait qu'il n'y ait pas eu de conflits majeurs, qu'ils soient de nature militaire ou économique, entre les deux pays en est un. Plus déterminante encore est l'association presque automatique des deux régions à deux traditions de recherche différentes, l'une francophone, l'autre anglophone. Pourtant, malgré l'absence de conflit et leur appartenance à des sphères linguistiques et étatiques différentes, il ne faut pas creuser très loin pour voir que les deux régions sont plus liées économiquement et humainement que l'on pourrait le croire au premier abord. En effet, un phénomène différencie la relation de la RDC avec la Zambie de sa relation avec les autres pays limitrophes : l'étroite connexion historique liant les régions minières des deux pays. Bien que scindés par une frontière artificielle, le nord de la Zambie et le Haut-Katanga constituent une région partageant une histoire de contacts et d'échanges vieille de plusieurs siècles. Cette relative homogénéité culturelle, alliée au développement parallèle de deux industries minières voisines, mais concurrentes, non

seulement créa une certaine interdépendance économique entre les deux pays, mais mena également au développement et à la consolidation de réseaux de migration et de commerce transnationaux.

Ainsi, l'existence conjointe de deux traditions de recherche distinctes et un certain penchant à considérer les relations internationales comme les relations entre une mosaïque d'États-nations ont eu tendance à éclipser l'interaction existant entre le Katanga et son voisin du sud. Comme le font remarquer M. Baud et W. Van Schendel :

*« National borders are political constructs that have exerted a remarkable influence on the minds of professional historians and the ways in which they have constructed historical narratives. People living in borderlands have often been rather less impressed by borders, as their attempts to create their own local history demonstrate »* (Baud & Van Schendel 1997 : 240).

Le présent article, en partant d'une approche résolument transnationale, vise à initier le lecteur à certains des aspects qui relient le Katanga à l'Afrique australe, en général, et à son voisin du sud, en particulier. Ce faisant, le Katanga sera présenté comme partie prenante des dynamiques de l'Afrique australe et pas seulement de l'État-nation « République démocratique du Congo ».

## 1. L'État-nation, les *borderlands* et le transnationalisme

Le paradigme principal que le présent article veut mettre en question est la tendance – dans le monde universitaire, comme en dehors – à utiliser l'« État-nation » comme unité d'analyse *par défaut*. En effet, non seulement l'État-nation bénéficie d'un statut presque sacro-saint au niveau international, mais en plus il est, dans la grande majorité des cas, pris comme unité de base en sciences politiques et économiques (Robinson 1998 : 562). Pourtant, dans le cas de l'Afrique, ce réflexe devrait être particulièrement contre-intuitif. En effet, lorsque les quelques nations européennes impliquées dans la course aux colonies qui caractérisa la fin du XIX<sup>e</sup> siècle se partagèrent l'Afrique, entre 1885 et 1918, la carte africaine fut découpée en fonction des intérêts politico-économiques de ces nations, avec peu (ou pas) de considération pour les populations locales ou les structures qui existaient déjà sur place. Or, malgré ses origines purement coloniales, cette découpe demeure presque intacte. Selon plus d'un observateur, le côté artificiel des frontières africaines est souvent au cœur de bien des conflits qui continuent de faire rage dans certaines parties du continent. Pour Basil Davidson, l'État-nation ou, pour être plus précis, la crise institutionnelle créée par le manque intrinsèque de légitimité de l'État-nation africain, constitue le défi le plus important auquel le continent africain fait face. La création des États-nations indépendants africains, selon Davidson, était en réalité *« the onset of a new period of indirect subjection to the history of Europe »* (Davidson 1992 : 10). Pour sa part, I. L. Griffiths déplore la façon dont des problèmes tels que la famine, la guerre civile, les disputes concernant les frontières, ou l'effondrement de la performance économique sont trop facilement attribués à

des causes immédiates. Selon lui, au contraire, « *the immediate causes of African misery must be put in the context of basic structural defects, both economic and political, deriving from the comparatively recent and short-lived colonial period* » (Griffiths 1995 : 1-2).

Dans le cas particulier de la frontière entre la Zambie et le Katanga, sa délimitation, pour le moins étrange et incommode, fut entièrement déterminée par la présence de minerais dans la région et résulta d'une âpre compétition pour ces minerais entre le roi Léopold II et la couronne britannique. La rudesse de cette compétition est illustrée par le fait que les négociations portant sur la délimitation de la frontière entre le Congo belge et la Rhodésie du Nord se sont étendues sur trois décennies et ont donné lieu à la nomination de deux commissions internationales (1911-1914 et 1927-1933). Celles-ci entreprirent l'une des démarcations frontalières les plus rigoureuses de l'Afrique coloniale, et peut-être même du monde, à l'époque<sup>1</sup>. Malgré quelques tentatives de remanipulation, la frontière katango-zambienne n'a, en réalité, pas changé depuis 1927<sup>2</sup> (Donaldson 2010 : 189). La délimitation de cette frontière n'a pas seulement eu pour effet de départager un « magot » minéral entre deux puissances étrangères, mais également de diviser une région caractérisée par un degré relativement élevé d'interconnexion<sup>3</sup>. En effet, les traditions orales et la recherche archéologique entreprise dans le Katanga méridional et en Zambie suggèrent que la richesse cuprifère (et salifère) de la région a facilité l'apparition d'une série de « royaumes ». Toutefois, ces derniers consistaient probablement plutôt en des « zones culturelles » possédant un noyau central plus ou moins défini, mais des frontières très fluides, et connectées les unes aux autres à travers un système complexe de clientélisme. Parmi ces « royaumes », les plus importants, de par leurs tailles et sphères d'influence, étaient :

- le royaume luba – dont la zone d'influence atteignait, à son apogée, la presque totalité du Katanga, ainsi qu'une partie du Maniema et la Province-Orientale ;
- les royaumes lunda – une confédération de royaumes dont le plus important était basé dans le sud du Katanga, mais dont les ramifications s'étendaient jusqu'au nord-est de l'Angola et au nord-ouest de la Zambie ;

<sup>1</sup> 46 piliers furent érigés par la commission de 1911-1914. La deuxième commission en érigea 182 de plus, séparés par une distance de maximum 5 kilomètres. Voir Donaldson 2008 : 488. Pour une étude détaillée de l'histoire de la démarcation de la frontière anglo-belge, voir Donaldson 2010.

<sup>2</sup> En 1989, les présidents Mobutu et Kaunda signèrent, à Nsele, près de Kinshasa, un traité supposé déterminer une fois pour toutes le tracé de la frontière. Cet accord ne semble pas avoir eu de réel impact en pratique. Certaines sections de la frontière (notamment la section entre les lacs Mweru et Tanganyika au nord) dont le sol ne recèle pas de cuivre restent mal démarquées à ce jour. Voir Donaldson 2010 : 190-191.

<sup>3</sup> Les découvertes faites dans le cimetière de Sanga – situé dans la dépression de l'Upemba au Katanga – par Pierre de Maret suggèrent, non seulement qu'un degré marqué de stratification sociale est apparu tôt dans le deuxième millénaire après J.-C., mais aussi que l'aura culturelle du bassin du Congo s'étendait très loin. Voir de Maret 1977.

- le royaume de Kazembe – l'une des ramifications du royaume lunda basée dans le sud-est du Katanga et le nord de la Zambie ;
- le royaume bemba – localisé dans le nord-est de la Zambie et dont les traditions dynastiques copiaient celles des royaumes luba et lunda<sup>4</sup>.

Certains de ces « royaumes » s'étaient déjà effondrés à l'aube de la colonisation (Luba) et d'autres, particulièrement les Lunda, furent divisés par la frontière anglo-belge. Aujourd'hui, la majorité des groupes vivant dans le sud du Katanga sont transfrontaliers : les Lunda et les Tshokwe (Congo, Angola, Zambie) ; les Ndembo, Luena, Minungu, Kaonde, Bemba, Tabwa (Congo, Zambie) (Kennes 2009 : 81). Ceux de ces groupes qui résidaient dans la région divisée par la frontière ont été réellement scindés en deux moitiés presque égales. C'est notamment le cas des Lamba ainsi que des Seba, Temba, Semba et Lima (tous apparentés aux Lamba, d'après C.M. Doke), lesquels vivent au Katanga et dans les provinces du Copperbelt et de Northwestern en Zambie (voir Siegel 1989 : 351 ; Doke 1931 : 22).

Le cas de la frontière katango-zambienne semble donc au premier abord correspondre parfaitement au modèle de frontière coloniale décrit par Davidson : artificielle, arbitraire, autoritaire et, par conséquent, le symbole ultime de l'avidité et de l'impérialisme colonial. Cependant, toute déterminée par des considérations matérielles que cette frontière ait été, il faut veiller à ne pas aller trop loin dans cette dialectique. Une autre frontière africaine est souvent mise en exergue comme l'exemple classique de la nature arbitraire des frontières coloniales : la frontière ghano-togolaise. Cette frontière sectionne en deux une zone habitée par une population ewe et supposée « culturellement unifiée ». Cependant, Paul Nugent, dans son ouvrage intitulé *Smugglers, Secessionists and Loyal Citizens on the Ghana-Togo Frontier*, dépeint une situation bien plus nuancée. En effet, pour les Ewe, il y avait des avantages matériels et commerciaux clairs à tirer de l'existence de la frontière, comme l'illustre la longue histoire de la contrebande transnationale entre la Côte d'Or et le Togoland. Ainsi, Nugent démontre que l'idée abstraite d'une nation ewe intégrée n'a, en réalité, attiré que peu d'intérêt de la part d'une population ayant rapidement réussi à instrumentaliser sa nouvelle situation comme une source potentielle de bénéfices ou, comme Nugent le formule, un « théâtre d'opportunités » (voir Nugent 2002). On trouve le même type de dynamiques dans le cas de la RDC et de la Zambie. Bien que la frontière artificielle ait largement été ignorée dans les premières années, il devint de plus en plus évident que des avantages pouvaient être retirés de l'existence de deux États souverains voisins, n'ayant aucune autorité l'un sur l'autre. Par exemple, si une mesure promulguée d'un côté de la frontière ne convenait pas aux habitants d'un pays ou de l'autre, comme ce fut le cas pour le système de collecte de taxes de l'État indépendant du Congo ou la

<sup>4</sup> Pour plus d'informations sur l'histoire des royaumes précoloniaux en Afrique centrale, voir : pour le royaume lunda : Bustin 1975 ; pour le royaume luba : Reefe 1981 ; pour le royaume de Kazembe : Macola 2002 ; pour les Bemba : Roberts 1970. Enfin pour une vue d'ensemble, voir Vansina 1966.

création de la « *hut tax* » en Rhodésie du Nord, ces derniers pouvaient facilement traverser la frontière. À partir de 1891 apparut un phénomène de migrations de va-et-vient au-dessus de la frontière anglo-belge (voir Musambachime 1989). De plus, du côté du Congo belge, beaucoup de chefs, qui jusque-là avaient traditionnellement été des subordonnés du Kazembe, ne perdirent pas de temps à saisir cette opportunité de couper le contact avec leur ancien suzerain, tandis que du côté rhodésien, le Kazembe réussit à reconstruire un solide réseau en collaborant avec les autorités coloniales (Macola 2002 : 174-175, 189, 227 ; Gordon 2001 : 321-322). De cette façon, les populations locales furent capables de s'adapter à leur nouvelle situation et même d'en tirer profit, grâce à leur utilisation créative de la nouvelle frontière et des différences entre régimes coloniaux.

Ainsi, comme les cas des frontières ghano-togolaise et katango-zambienne le démontrent, il est important de faire attention à ne pas aller trop loin dans la simplification ni dans un sens ni dans l'autre. Les frontières coloniales ne sont ni des dispositifs tyranniques et infranchissables imposés à des victimes passives ni une ligne imaginaire n'ayant aucun impact sur la réalité du terrain. Corrado Tornimbeni, dans son article « *Migrant workers and State boundaries* », prévient que la mesure dans laquelle la présence d'une frontière internationale est venue s'enchevêtrer dans la vie sociale et le développement historique depuis l'époque coloniale ne doit pas être sous-estimée (Tornimbeni 2004 : 110). En effet, l'apparition de nouvelles frontières, surtout lorsqu'elles apparaissent de façon aussi soudaine et rapide que cela a été le cas en Afrique, a des conséquences très réelles et perceptibles : elle crée des situations nouvelles dont les populations locales peuvent tirer parti. Ainsi, chaque région frontalière constitue un phénomène social unique et doit être examinée en fonction de son contexte politique et de la logique de sa genèse. Ceci explique, sans doute, pourquoi l'étude des régions frontalières, ou *borderland studies* pour utiliser le terme anglais, est devenue, depuis quelques décennies, une sous-discipline à part entière. Né du travail entrepris depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale sur la frontière entre Mexico et les États-Unis, plus particulièrement sur la confrontation des inégalités sociales et économiques que cette frontière représente, le concept de « *borderlands* » a, depuis, été largement utilisé dans une variété de contextes à travers les sciences sociales et humaines (Alvarez 1995 : 447-449). R.R. Alvarez décrit les *borderlands* comme étant à la fois des « régions géographiques » et des « zones d'influence politique » (*ibid.* : 449). En Afrique, le fait que le pouvoir de l'État reste souvent comparativement limité et instable dans les régions frontalières, fait, sans aucun doute, de celles-ci des « zones d'influence politique ». Dans la vaste majorité des cas, les populations transfrontalières arrivent facilement à traverser les frontières supposées limiter leurs mouvements. Comme le remarquent Baud et Van Schendel :

« *If there is one thing that has been central to all borders, it has been the contest about these rules of inclusion and exclusion and the efforts of people to use, manipulate, or avoid the resulting border restrictions* » (Baud & Van Schendel 1997 : 211, 214-215).

Pour cette raison, l'étude des *borderlands* est typiquement contextualisée dans le cadre du transnationalisme. Rainer Bauböck décrit le transnationalisme politique comme couvrant « un large éventail de phénomènes » (Bauböck 2003 : 700), dont la spécificité est le fait qu'ils créent des « *overlapping memberships between territorially separated and independent polities* » (*ibid.*). Dans ce contexte, le transnationalisme, comme cela est souligné par Katharyne Mitchell, possède « une qualité transgressive inhérente » (Mitchell 1997 : 101). Michael Kearney va jusqu'à dire que les migrants internationaux, de par les « communautés transnationales » qu'ils créent, sabotent, en pratique, le concept entier d'État et de frontières nationales (Kearney 1991 et 1996, cité dans Baud & Van Schendel 1997 : 221). Ainsi, la création d'une zone frontalière revient à la création d'une nouvelle plateforme, sur laquelle sont définies de nouvelles logiques sociales et de nouvelles relations de pouvoir. Pour cette raison, les zones transfrontalières doivent nécessairement être étudiées dans une perspective transnationale. Cette perspective est ce que les trois prochaines sections de cet article tenteront d'introduire dans le cas du Haut-Katanga et du Nord de la Zambie, en s'axant sur trois pôles : le secteur minier, le commerce transnational et l'importance géopolitique du *borderland* katango-zambien.

## 2. L'aspect du secteur minier

Le développement rapide de l'industrie minière en Zambie comme en RDC a beaucoup suscité l'attention ces dernières années. Dans les deux cas, la production de cuivre – qui, au début du millénaire, ne dépassait pas 20 000 tonnes au Congo et 200 000 tonnes en Zambie – aurait dépassé les 900 000 tonnes en 2013. Les deux pays sont maintenant en compétition serrée pour la place de premier producteur de cuivre en Afrique<sup>5</sup> (Marysse & Tshimanga 2013 : 12 ; Rapport ITIE Zambie 2014 : 18 ; *African Business*, 30 mai 2014 ; Reuters 16 janvier 2014). En 2012, avec une production de 86 000 tonnes représentant 55 % de la production mondiale, la RDC est également devenue le premier exportateur mondial de cobalt (Rapport ITIE-RDC 2011 : 25-26 ; Marysse & Tshimanga 2014 : 140). Tout aussi frappante est la place énorme occupée par l'industrie minière dans l'économie des deux pays. Au Congo, en 2010, le cuivre et le cobalt représentaient 90 % des recettes d'exportation des produits miniers et 81 % des recettes d'exportation totales (Marysse & Tshimanga 2013 : 33). En Zambie, le cuivre représente 70 % des revenus d'exportation nationaux (Lwanda, Munkoni & Rasmussen 2014 : 2 ; Bauer & Taylor 2005 : 69 ; Burnell 1994 : 20). La Zambie et le Congo ont donc en commun le fait de dépendre très largement de l'industrie minière. Ceci, combiné à

<sup>5</sup> Selon les estimations du FMI, la production de cuivre au Congo aurait atteint 940 000 tonnes en 2013. Selon les estimations officielles de l'État zambien, la production zambienne aurait été de 915 773 tonnes entre janvier et novembre 2013.

la proximité géographique de ces industries, crée une situation unique en Afrique. Il est, en effet, peu probable que deux centres miniers voisins et aussi importants aient évolué de façon autarcique. Et de fait, comme nous le verrons ici, le secteur minier katangais n'a jamais été complètement séparé du Copperbelt zambien<sup>6</sup>.

### **2.1. Un développement interdépendant**

Loin de se développer séparément, les diverses compagnies minières apparues sur le Copperbelt, à l'aube de l'ère coloniale, ont, en réalité, été définies par leur interdépendance économique. Tout d'abord, parce que les Belges manquaient de fonds, de personnel et de capital, les débuts du développement de l'industrie minière au Congo doivent beaucoup à l'Afrique anglophone : non seulement, c'est une compagnie de prospection britannique, la Tanganyika Concessions Limited (TCL) qui, en 1900, réussit à obtenir de Léopold II l'autorisation d'explorer le Copperbelt katangais, mais c'est également conjointement avec cette compagnie que le Comité spécial du Katanga (CSK) créa l'Union minière du Haut-Katanga (UMHK), le 28 octobre 1906<sup>7</sup>. De plus, jusque dans les années 1930 (et de nouveau à partir des années 1980), le Katanga était entièrement dépendant de l'Afrique australe pour l'exportation de ses minerais, la seule voie d'exportation disponible étant la voie ferrée britannique reliant l'Afrique centrale à l'Afrique du Sud et à la côte mozambicaine<sup>8</sup>. Enfin, le Katanga dépendait également de l'Afrique anglophone pour sa main-d'œuvre. En 1912, au moment où l'exploitation minière entrait dans sa phase industrielle, le Katanga était décrit comme « [une terre] inhabitée, sans ressource aucune au point de vue main-d'œuvre et ravitaillement » (Rapport sur l'UMHK de Jules Jadot, cité dans Brion & Moreau 2006 : 81). Faute d'alternative viable, l'UMHK se tourna vers la Rhodésie du Nord pour le recrutement de sa main-d'œuvre (Perrings 1979 : 4 ; Brion & Moreau 2006 : 81). Le nombre de Rhodésiens du Nord au Katanga, dont la grande majorité venait de la région du Luapula dans le nord-est de la Rhodésie, augmenta au fil des années, jusqu'à ce que, en 1920 et 1921, ils représentent plus de la moitié des effectifs de l'Union minière (Henderson 1972 : 70). En 1929, la communauté rhodésienne au Katanga représentait plus de 37,5 % de la population des camps de travailleurs de l'Union minière d'Élisabethville et 44 % de la population du district d'Élisabethville dans

---

<sup>6</sup> Il n'y aura malheureusement pas de place ici pour parler des différentes étapes du développement économique de l'industrie minière zambienne, mais certains événements-clés seront mentionnés dans les notes de bas de page, au fil de l'argumentation.

<sup>7</sup> Le Comité spécial du Katanga était une compagnie concessionnaire qui s'occupait de l'administration de la province au nom de la couronne belge, conférant à cette province une certaine autonomie. Pour les détails de la création de l'Union minière du Haut-Katanga, voir *Comité spécial du Katanga 1950* : 53-59.

<sup>8</sup> Il y avait un projet de construction d'une voie ferrée entre le Katanga et l'océan Atlantique *via* le port de Lobito, près de Benguela en Angola, mais la voie ne fut en état d'être utilisée qu'à partir de 1931. Voir Hance & Van Dongen 1956.

son ensemble (Fetter 1976 : 99). Plus tard, sous les effets combinés du développement de l'industrie minière en Rhodésie du Nord, des efforts rhodésiens pour attirer de la main-d'œuvre et de la grande Dépression du début des années 1930 (Parpart 1983 : 21 ; White 2000 : 282), la frontière devint plus poreuse encore qu'elle ne l'était auparavant. Tandis que les possibilités d'emplois se raréfiaient partout, des gens de toutes origines sillonnaient les routes du Katanga, comme de la Rhodésie, en quête de travail<sup>9</sup>. Même si, dès la moitié des années 1930, les différentes compagnies minières ont, peu à peu, cessé d'utiliser un système migrant, l'héritage de ce « sillonnement » de la première heure ne doit pas être sous-estimé. L'implantation de deux industries minières qui étaient à la fois puissantes, voisines et concurrentes permit la création de nouvelles routes d'échange inédites qui, à cause de leur raison d'être exclusivement économique, transcendaient les connexions traditionnelles de la région. La facilité avec laquelle les mouvements religieux, tel le kitawala (ou Watch tower)<sup>10</sup>, et les rumeurs commencèrent à voyager à travers les différents centres miniers, à partir de cette période, est révélatrice de la portée et de la longévité de ces routes d'échange. Luise White, notamment, propose une étude détaillée de la façon dont une rumeur, selon laquelle des hommes-vampires rôderaient dans les régions minières, devint monnaie courante dans une région couvrant le Katanga, les deux Rhodésies et le Nyasaland (Malawi) entre 1930 et 1964 (voir White 2000).

## ***2.2. Le développement du secteur artisanal***

Au moment de son indépendance en 1960, la RDC, alors troisième producteur de cuivre et premier producteur de cobalt du monde, était un centre économique de premier plan<sup>11</sup>. Cette prospérité fut cependant éphémère. À la fin des années 1960, le Gouvernement du président Joseph (bientôt Sese Seko) Mobutu, à l'instar de celui de son homologue zambien, Kenneth Kaunda, entreprend la nationalisation

<sup>9</sup> Ni le Gouvernement colonial belge ni le Gouvernement britannique ne se sont souciés excessivement des détails numériques des migrations africaines. Cependant, rien qu'en 1930-1931, par exemple, le vice-consul britannique d'Élisabethville enregistra les départs de 4480 Rhodésiens, lesquels furent remplacés par 3652 autres Rhodésiens. Cela suggère un important mouvement de va-et-vient (National Archives of Zambia, SEC2/165, Doc. 18, 15 février 1933).

<sup>10</sup> Le kitawala était un mouvement millénariste populaire à travers l'Afrique australe qui se généralisa au Katanga durant les années 1930 et 1940. Voir Fetter 1976 : 126-127.

<sup>11</sup> En 1960, l'Union minière produisait 300 000 tonnes de cuivre par an ainsi que 10 000 tonnes de cobalt. Elle garantissait ainsi à l'État plus de 70 % de ses réserves en devises étrangères et plus de 50 % de son budget. Voir Hempstone 1962 : 53 ; Rubbers 2013 : 45 ; Cuvelier 2011 : 13. Quant à la Zambie, au moment de son indépendance en 1964, elle était le plus gros producteur de cuivre au monde. Ses deux compagnies privées, la Roan Selection Trust et l'Anglo-American Corporation, produisaient un total de 633 000 tonnes par an. Voir Fraser & Lungu 2007 : 7.

de l'industrie minière<sup>12</sup>. Cependant, l'Union minière, alors rebaptisée Gécamines (Générale des carrières et des mines), fut presque immédiatement frappée de plein fouet par la crise pétrolière de 1973-1974 et les chutes répétées du prix du cuivre qui suivirent. Elle fut également affectée par certains des conflits déchirant l'Afrique centrale à l'époque, tels que la guerre civile en Angola, qui entraîna la fermeture de la principale voie d'exportation des minerais depuis les années 1930 : le chemin de fer de Benguela<sup>13</sup>. Plus tard, à partir du début des années 1980, la société est victime de la prédation du régime en place, qui détourne de plus en plus son fonds de roulement (Rubbers 2004 : 23 ; Rubbers 2006 : 117-119). Le coup de grâce sera donné au début des années 1990, d'une part, lorsque bon nombre des employés kasaiens de la société, victimes d'une campagne organisée par le parti régionaliste UFERI, sont renvoyés dans la province dont ils sont « originaires » et, d'autre part, lorsque la mine souterraine de Kamoto, qui assurait auparavant plus de 30 % de la production totale de la société, s'affaisse, provoquant une chute de plus de 93 % de la production de cuivre entre 1987 et 1994 (Dibwe Dia Mwembu 2001 : 160 ; Tshibambe & Kabunda 2010 : B26)<sup>14</sup>. L'effondrement de la Gécamines et, par extension, du secteur minier, fut une catastrophe, non seulement pour l'économie nationale, mais également pour une bonne partie de la population katangaise, qui bénéficiait depuis des décennies de l'implantation de cette industrie et de l'appui infrastructurel et social qu'elle pourvoyait (Marysse & Tshimanga 2013 : 19). Aussi, à partir des années 1980, se mettent en place dans les usines de la Gécamines à Likasi et à Kolwezi des filières de vol d'hétérogénite (un minerai de surface riche en cobalt) et de cuivre. Rapidement, des creuseurs individuels commencent également à se lancer dans l'exploitation artisanale des minerais et sillonnent les gisements de la Gécamines à la recherche d'hétérogénite et de malachite. À partir de là, l'exploitation artisanale se développa considérablement, au cours des années 1990, prenant en quelque sorte le relais du secteur minier public (*ibid.* : 20 ; Rubbers 2004 : 34). Le secteur minier artisanal prit une telle ampleur que, peu après son arrivée au pouvoir, le Gouvernement de Kabila décida d'autoriser une pratique qui avait cours depuis près d'une décennie. En 2002, les nouveaux Code minier et règlement minier adoptés par le Gouvernement avaient chacun une section intitulée « De l'exploitation artisanale des mines » (ASADHO 2003 : 6 ; Cuvelier 2011 : 21). Ainsi une filière

---

<sup>12</sup> La Roan Selection Trust et l'Anglo-American Corporation furent toutes deux nationalisées à la fin des années 1960. Elles furent, ensuite, fusionnées et rebaptisées Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM), en 1982. Pour les détails de la nationalisation de l'industrie minière zambienne, voir Fraser & Lungu 2007 : 7. Pour une histoire détaillée des événements ayant mené à la création du parti unique en Zambie, voir G. Macola 2010 et Larmer 2011.

<sup>13</sup> L'industrie minière zambienne fut affectée de façon similaire par la chute des prix du cuivre. Dès le début des années 1980, l'économie zambienne était en chute libre (le revenu par habitant diminua de 50 % entre 1974 et 1994). S'ensuivirent quelques expériences désastreuses avec les Structural Economic Adjustment Programs imposés par le FMI en 1986 puis en 1990-1991. Voir Bauer & Taylor 2005 : 53, 70 ; Fraser & Lungu 2007 : 8.

<sup>14</sup> Pour une description détaillée de l'effondrement de la Gécamines, voir Rubbers 2006.

de commercialisation s'est peu à peu constituée autour de l'exploitation de minerais, impliquant des négociants (souvent protégés par des personnalités politiques ou militaires), des comptoirs, des sociétés de transport et, dans certains cas, de petites industries de transformation. Dans ce secteur, la voie d'exportation, recyclant certaines des routes foulées tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, est dirigée vers le sud. En effet, les minerais sont acheminés vers la Zambie soit par camion, en passant par le poste-frontière de Kasumbalesa, soit par le chemin de fer, *via* le poste-frontière de Sakania. De là, les minerais trouvent leur chemin vers l'Afrique du Sud, la Tanzanie ou le Mozambique (Global Witness 2006 : 15 ; Cuvelier 2011 : 21 ; ASADHO 2003 : 15-24). De plus, les minerais sont souvent exportés non traités. Selon le rapport de l'ASADHO publié en 2003, les coûts de transport et d'exploitation de l'hétérogénite sont si bas qu'il est plus profitable pour les acheteurs étrangers d'acheter le minerai brut et de le faire traiter ailleurs, plutôt que d'acheter le cobalt raffiné de la Gécamines. Ainsi, des acheteurs transportent l'hétérogénite en Zambie où plusieurs compagnies minières ont créé une capacité de raffinage, notamment la Chambishi Metals dont la part majoritaire appartient à la « major » sud-africaine Avmin-Anglovaal et qui a mis en place, à proximité de la frontière congolaise, une entité de raffinage de cuivre/cobalt (voir Kennes 2009 : 154). Ces arrangements viennent à point pour l'industrie zambienne, qui ne se porte pas très bien à cette époque, et lui permettent de tirer directement parti de l'exploitation artisanale congolaise.

### ***2.3. Années 2000 : éclatement du secteur minier en une multitude de filières***

À son arrivée au pouvoir en 2001, le Gouvernement de Kabila prit, sous l'influence de la Banque mondiale, des mesures afin d'améliorer la gouvernance du secteur minier (dont l'institutionnalisation du secteur minier artisanal faisait partie)<sup>15</sup>. Ces mesures incluent, entre autres, la restructuration de sociétés parastatales telles que la Gécamines et la privatisation partielle de leurs actifs. De plus, dans le but de faire du secteur minier un marché libre de toute interférence politique et attrayant pour les investisseurs étrangers, un nouveau Code minier et un règlement minier sont promulgués en 2002 et 2003 (Cuvelier 2011 : 19-20 ; Global Witness 2006 : 35 ; Rubbers 2013 : 49-51). Cette stratégie ne commença vraiment à porter ses fruits que dans la seconde moitié des années 2000, qui vit une hausse

---

<sup>15</sup> Des tentatives d'amélioration avaient déjà été entreprises au début des années 1990, lorsque l'autrefois toute-puissante Gécamines s'était résolue à chercher des partenaires étrangers. L'attention de petites entreprises, de sociétés d'exploration et de grandes compagnies multinationales, telles que Iscor ou la Anglo-American Corporation (Afrique du Sud), avait déjà été attirée dans la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000. Voir Cuvelier 2011 : 17 ; Global Witness 2006 : 35 ; Rubbers 2004 : 24-25 ; Rubbers 2013 : 6.

spectaculaire des prix du cuivre et du cobalt sur le marché mondial<sup>16</sup>. La fin officielle de la guerre et l'organisation des élections présidentielles de 2006 permirent également de rassurer les investisseurs. Le secteur minier congolais entre alors dans une nouvelle ère caractérisée par un boom des investissements étrangers, un afflux d'entreprises étrangères, l'apparition de nouveaux acteurs et l'explosion d'un secteur autrefois monopolisé par une ou deux entreprises en une multitude de filières<sup>17</sup>. Ce phénomène a mené à l'évocation d'un nouveau « *Scramble for Africa* » et à l'apparition d'une scène minière tout à fait différente de ce que le Katanga avait connu précédemment. La production du cuivre et du cobalt et, par conséquent, la rente minière, sont maintenant largement sous le contrôle d'entreprises multinationales étrangères, parmi lesquelles les plus importantes sont l'entreprise américaine Freeport-McMoRan et l'entreprise suisse Glencore (Marysse & Tshimanga 2013 : 26-28 ; Marysse & Tshimanga 2014 : 140 ; Rubbers *et al.* 2013 : 5). Le secteur artisanal, quant à lui, n'a pas disparu, mais, alors qu'avant 2006, il était la source principale des revenus miniers, il a, depuis, largement été dépassé par le secteur minier industriel (Marysse & Tshimanga 2014 : 157). Le secteur artisanal reste cependant important en RDC. Selon la Banque mondiale, 16 % de la population, soit à peu près 10 millions de personnes, vivraient directement ou indirectement de ce secteur (*ibid.* : 138 ; Banque mondiale 2008 : 7-8). On se retrouve donc, à nouveau, dans une situation en pleine mutation dans laquelle le secteur artisanal persiste encore, même s'il est en baisse, et coexiste avec de grosses multinationales.

Les corridors d'exportation ont, cependant, gardé la même orientation : ils se dirigent vers le sud. Selon le rapport « Trading for Peace », le corridor d'exportation Lubumbashi-Lusaka représentait 57 % des exportations de la RDC en 2007, composées, en grande majorité, de minéraux exportés à l'état brut (DFID 2007 : 14-15). Aujourd'hui, Kasumbalesa, ville congolaise frontalière située en face de la ville zambienne de Chililabombwe et à 85 kilomètres de Lubumbashi, est le premier poste frontalier terrestre du pays – le deuxième après Matadi en volume de trafic (Cuvelier & Mumbunda 2013 : 94, 101). Le 11 novembre 2011 y fut inauguré un guichet unique, qui, avec l'informatisation des procédures de dédouanement, était l'une des composantes principales du programme de réforme et de modernisation de la douane congolaise initié en 2003. Le fait que Joseph Kabila ainsi que Moïse Katumbi Chapwe, gouverneur du Katanga depuis 2006, aient assisté à la cérémonie d'inauguration est une indication de l'importance stratégique de cette ville frontalière (*ibid.* 2013 : 94 ; *Jeune Afrique* 30 mai 2012). Selon le bureau des

---

<sup>16</sup> Cette hausse est le résultat de l'expansion des économies de pays tels que l'Inde et la Chine et de l'utilisation grandissante du cobalt dans l'industrie chimique et pour les batteries rechargeables. Voir Global Witness 2006 : 13 ; Cuvelier 2011 : 20.

<sup>17</sup> À noter que la Gécamines a encore une importance de premier ordre. Chaque entreprise privée qui veut extraire ou vendre des minerais doit soit passer un accord avec elle, sous la forme d'un partenariat (*joint-venture*), soit obtenir la vente de son droit d'exploitation. En quelque sorte, la Gécamines s'est transformée en « courtier ». Voir Marysse & Tshimanga 2013 : 24.

taxes zambien, la Zambia Revenue Authority (ZRA), pratiquement l'entièreté du cuivre et du cobalt produite en RDC (90 %), de façon légale ou non, est exportée *via* la Zambie (DFID 2007 : 15, 17, 22). Il en sera, sans doute, ainsi tant que la voie d'exportation vers Benguela ne sera pas réhabilitée. Comme l'a déclaré Albert Yuma Mulimbi, président de la Gécamines, en 2013 :

« Dans le domaine des transports, la circulation des minerais se fait sans souci entre les deux pays. Le cuivre congolais passe majoritairement par la Zambie pour rejoindre le port de Dar es-Salaam, en Tanzanie, en attendant qu'il soit acheminé par voie ferrée dans l'autre sens, vers l'Atlantique, jusqu'au port angolais de Benguela, dont la rénovation est à l'ordre du jour » (*Jeune Afrique* 27 février 2013).

De plus, l'essor industriel du Katanga dépend du corridor Lubumbashi-Lusaka sur un autre plan : le Congo ne produisant que plus ou moins la moitié des 900 mégawatts dont le secteur minier katangais a besoin, le Katanga doit importer de l'électricité de l'étranger. La Société nationale d'électricité (SNEL) importerait 100 MW de la compagnie nationale Zambia Electricity Supply Corporation (ZESCO) depuis 2011, ainsi que 50 MW de la compagnie privée Copperbelt Energy Corporation (CEC) (BCDC 2013 : 38-39 ; Bloomberg 6 mars 2014). Ainsi « grâce à la Zambie », déclare Albert Yuma Mulimbi, « le Katanga bénéficiera d'ici à 2016 de plus de 300 MW d'électricité complémentaires à la production nationale » (*Jeune Afrique* 27 février 2013). Vu cette interdépendance persistante, le flux de va-et-vient entre les deux zones minières va sans doute aller en s'amplifiant et est un phénomène qui mérite d'être observé de plus près. De plus, le fait que certaines compagnies ont des sociétés des deux côtés de la frontière donne d'autant plus d'importance à la fluidité des échanges entre les deux pays. C'est notamment le cas de Glencore, qui possède les mines de Nkana et Mufulira (en partenariat avec la compagnie canadienne First Quantum Minerals Ltd) en Zambie ainsi qu'une part de la mine de Kamoto, à travers sa *joint-venture* Katanga Mining Ltd au Congo. Comme le remarque le journaliste Christophe le Bec dans un article poétiquement intitulé « Zambie – RD Congo : frères ennemis du cuivre » :

« Alors que le cours du minerai rouge connaît une forte hausse, le Katanga et la Zambie sont en concurrence pour attirer les investisseurs. Mais en matière d'infrastructures, les deux sont forcés de s'entendre » (*ibid.*).

### 3. L'aspect du commerce transfrontalier

Malgré l'essor de son industrie minière, le Katanga est resté très dépendant de l'extérieur pour les biens de consommation courante, ce qui contribue à maintenir un haut niveau de mouvements transnationaux entre la Zambie et le Katanga. Il est important de noter, d'une part, que les échanges commerciaux dans la région qu'occupent aujourd'hui le Katanga et le Nord de la Zambie sont un phénomène ancien, datant au moins du début du deuxième millénaire (voir Vansina 1962) et, d'autre part, qu'au contraire des migrations de travail, ces relations n'ont jamais

été interrompues. Le commerce transnational, en tant que commerce entre deux nations séparées, trouve ses origines dans le développement de l'industrie minière en Afrique centrale. Dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, non seulement l'essentiel des besoins en farine, viande et poisson de l'UMHK était importé de Rhodésie du Nord<sup>18</sup>, mais, en plus, le flot constant de voyageurs et les hautes concentrations de population que l'industrie du cuivre engendra s'accompagnèrent d'une prolifération de marchés dans toutes les villes minières. Dès les années 1940, le Copperbelt hébergeait le plus grand complexe de marchés en Afrique centrale (Miracle 1965 : 698-699). Malheureusement, il existe peu de données sur l'évolution du commerce transfrontalier katango-zambien après l'époque coloniale – l'étude la plus exhaustive et la plus récente étant celle de Janet MacGaffey, publiée en 1991<sup>19</sup>. Ce qui est certain, cependant, c'est que le commerce au Katanga a connu une histoire postcoloniale mouvementée. Il fut frappé de plein fouet par les événements de l'indépendance, la zaïrianisation et les pillages, ceux-ci ayant provoqué la disparition des grossistes de l'ère coloniale, tout en permettant l'ascension des Grecs, des Libanais, des Indiens et des Congolais. Suite au déclin des sociétés publiques, le commerce devient également peu à peu la principale source de revenus de la population urbaine katangaise. En même temps, suivant la forte baisse de la qualité des infrastructures ainsi que de la capacité de production locale au Zaïre, le commerce transfrontalier connaît un essor accéléré (Rubbers 2009 : 160, 176, 182, 195).

Aujourd'hui, le commerce transfrontalier est plus important que jamais. Plusieurs décennies de déclin économique, de pillages, de conflits et de presque absence de régularisation ont eu pour résultat une forte aggravation de la détérioration de l'infrastructure et le sous-développement de l'agriculture. Selon les auteurs du rapport *Perspectives économiques en Afrique*, le secteur agricole (représentant 36,1 % du PIB) emploierait 70 % de la population en âge de travailler, mais ne pourrait qu'à 40 % de la production nationale, ce qui reflète sa basse productivité (Wakana & Bamou 2014 : 9, 12). De plus, selon l'estimation de A.K.L. Mukonzo, non seulement 72 % de la surface totale du Katanga serait allouée aux compagnies minières, mais au Katanga, où le maïs est la composante essentielle de la nourriture, la production locale de cette denrée est de très loin insuffisante pour subvenir aux besoins de la population (voir Mukonzo 2008 : vxii, 1-3). En Zambie, par contre, l'agriculture bénéficie de subsides depuis plusieurs décennies (Economist Intelligence Unit Zambia 2014b : 6-7 ; Lwanda, Munkoni & Rasmussen 2014 : 4). Entre 2004 et 2013, la Zambie a même systématiquement

---

<sup>18</sup> La farine et la viande étaient produites par des immigrants blancs, pour la plupart des Afrikaners. Le poisson, frais ou séché, était importé de la région du Mweru-Luapula. Voir Henderson 1972 : 11-12 ; Musambachime 1995 : 55-57. Le poisson zambien reste une denrée appréciée aujourd'hui.

<sup>19</sup> Voir également Rubbers 2009 chapitre 3 pour plus de détails sur l'évolution du commerce au Katanga.

réussi à produire plus de maïs qu'il n'en est consommé à l'intérieur du pays<sup>20</sup>. Ceci explique pourquoi les producteurs zambiens ne sont pas opposés à l'écoulement de leur surplus de marchandise dans le marché proche qu'offre le Katanga. Le produit principal à être exporté de Zambie vers le Congo est aussi celui qui est le plus essentiel à la survie du Katanga : le maïs. Le maïs importé fait parfois l'objet d'une exonération de taxes, notamment en cas de pénurie, et particulièrement au Katanga (Mukonzo 2008 : 2). D'autres produits sont également importés au Katanga, comme le sucre, l'huile de cuisine et le pétrole, le poisson séché, le manioc, les fruits et légumes ainsi que certains produits manufacturés comme le ciment (*Jeune Afrique* 30 mai 2012 ; Lwanda, Munkowi & Rasmussen 2014 : 3-4). Le maïs ainsi qu'un large éventail d'autres produits sont également importés en grande quantité de façon illégale. Le rapport du World Food Programme des Nations unies mentionne un total de 4459 tonnes de maïs ayant traversé la frontière de la Zambie vers le Congo de façon informelle, entre les mois d'avril et de juillet 2010. 3162 tonnes de maïs et 466 tonnes de farine de maïs auraient suivi le même chemin, durant les mêmes mois de l'année 2011, ainsi que 452 tonnes de riz et 932 tonnes de haricots (World Food Programme 2011 : 3). Ainsi, avec 35 à 40 % de sa population urbanisée, la concentration des centres urbains dans les régions frontalières et la détérioration de l'infrastructure domestique (y compris les routes dans les zones rurales) ont rendu d'autant plus importants les corridors de communication avec le monde international et la dépendance du Katanga vis-à-vis de ceux-ci. D'après le rapport « Trading for Peace » du Department for International Development (DFID) publié en 2007, le volume du commerce transfrontalier aurait doublé entre 2002 et 2007. Le même rapport estime que le corridor Lubumbashi-Lusaka, en plus de représenter 57 % des exportations du Congo, représentait également un quart de ses importations (DFID 2007 : 14-15).

En tout cas, le commerce informel fait preuve d'une grande envergure et d'organisation. Tous ceux qui y sont impliqués – les commerçants, les petits producteurs, les conducteurs de camion et les détaillants – font partie d'un système de distribution et de commercialisation, parfois sur de très longues distances. Ce sont ces réseaux qui, dans une grande mesure, approvisionnent en nourriture les villes ainsi que les zones rurales. Ils sont donc pour celles-ci d'une importance cruciale. De plus, comme pour les filières de cuivre et de cobalt, les flux commerciaux formels et informels de produits non miniers s'enchevêtrent et se confondent. Cuvelier et Mumbunda mentionnent qu'il existe à Kasumbalesa deux codes fonctionnant en parallèle : le code officiel (« *code of officialdom* ») et le code informel (« *code of trafficking* ») (Cuvelier & Mumbunda 2013 : 97). Rubbers distingue au moins 5 possibilités de faire baisser la taxation de manière frauduleuse durant la procédure de dédouanement :

- modifier l'origine, la quantité, la valeur ou la nature de la marchandise sur la facture ;

<sup>20</sup> Voir Bhalla 2013, interview de Rhoda Mofya-Mukuka, 11 juillet 2013.

- décrocher des exonérations à la douane en se présentant comme une ASBL ou en utilisant le nom d'une institution publique ;
- recourir à l'« enlèvement d'urgence » des marchandises, c'est-à-dire leur retrait à la douane pour les amener directement à l'opérateur. Il s'agit d'une mesure normalement utilisée en cas de pénurie alimentaire ;
- dédouaner une cargaison au poste-frontière avec une « déclaration simplifiée », censée être uniquement utilisée pour de petites quantités de marchandises ;
- traverser la frontière loin du poste de douane de façon clandestine (Rubbers 2009 : 170-171).

Bien que considéré comme un tournant décisif dans le processus de formalisation du commerce international entre le Congo et l'Afrique australe, le guichet unique n'a pas mis fin aux arrangements officieux à la frontière. Un certain nombre d'anciennes techniques de corruption sont encore utilisées par les douaniers, comme la falsification de l'information enregistrée dans le système moyennant une rétribution financière. Par ailleurs, la contrebande, ou *bilanga*, comme cette pratique est appelée sur place, est devenue un domaine spécialisé. Dans le Sud-Est du Katanga, il existe encore des « médiateurs » dont le rôle est de servir d'intermédiaires entre les autorités de la frontière et les marchands et de trouver des arrangements qui conviennent aux deux parties. D'autre part, éviter complètement les postes de contrôle officiels est encore une possibilité. Les chauffeurs de camion s'arrêtent du côté zambien de la frontière où leurs camions sont déchargés. Les marchandises sont alors stockées dans des dépôts et, ensuite, transportées, dans la plupart des cas, de l'autre côté de la frontière à vélo afin de passer inaperçues (Cuvelier & Mumbunda 2013 : 105-107 ; Rubbers 2009 : 170-171).

Étant donné la résilience dont le commerce transnational fait preuve, les autorités de part et d'autre de la frontière semblent enclines à chercher à légaliser, ou tout au moins à tolérer, le « petit » commerce transnational. Un fait révélateur est l'existence de commissions mixtes permanentes entre le Katanga et les quatre provinces zambiennes qui bordent la frontière (Copperbelt, Luapula, Northern et North-Western). Dans le but de renforcer les relations bilatérales entre leurs régions mères, ces commissions se rencontrent régulièrement pour parler de questions liées aux échanges commerciaux transnationaux et aux défis qui les entourent, telles la sécurité à la frontière ou la corruption (Radio Okapi 20 mars 2009 ; 16 mars 2011). Enfin, les « transfrontaliers », c'est-à-dire les habitants vivant dans la région de la frontière, bénéficient déjà d'un régime spécial d'immigration qui leur permet de traverser la frontière facilement, sans avoir à posséder de passeport, et de s'adonner au commerce d'une série de produits (tous alimentaires) reconnue par la division provinciale du commerce, de façon légale<sup>21</sup>. Ces relations commerciales, dont une grande partie s'opère au moins partiellement de façon clandestine, ont pour consé-

---

<sup>21</sup> Liste des produits éligibles pour la facilitation du petit commerce obtenue lors d'une visite à la division du Commerce extérieur de Lubumbashi, le 25 août 2014. Ces produits incluent les céréales, les tubercules, les légumineuses, des produits d'origine animale, etc.

quence de lier économiquement le Katanga plus fortement à l'Afrique australe qu'au reste du Congo. En cela, l'affirmation faite par Janet MacGaffey dans son étude de 1991 est sans aucun doute encore d'actualité :

« *Our studies of unrecorded trade across Zaire's southern, northeastern and western borders show that the circulation of smuggled commodities links these three regions more closely to other countries than to the rest of Zaire... Shaba [nom donné au Katanga dans le contexte de la campagne d'authenticité de Mobutu] is tied to Zambia and South Africa and its trade in smuggled imports penetrates to Kasai and Kivu* » (MacGaffey et al. 1991 : 23).

#### 4. L'aspect des particularismes katangais

L'existence d'une tradition de mouvements, d'échanges et de commerce n'est pas sans retombées. La preuve la plus évidente en est la présence continue et encore visible d'une communauté zambienne au Katanga. D'après le rapport de 2010 des professeurs Germain Ngoie Tshibambe et Guy Mbuye Kabunda sur les dynamiques migratoires en RDC, les Zambiens seraient la communauté étrangère la plus représentée à Lubumbashi encore aujourd'hui (Tshibambe & Kabunda 2010 : C29-30). « Les migrants zambiens de Lubumbashi », remarquent-ils, « partagent souvent la même identité ethnique (bemba, lunda) que la population lushoïse autochtone, si bien que ces deux groupes partagent un sentiment de "transnationalisme communautaire" » (*ibid.* : A42). Cependant, les liens transnationaux avec l'Afrique australe ont eu des effets plus subtils et complexes que ses manifestations les plus évidentes ne peuvent le suggérer. De façon indirecte, l'Afrique australe, ou plutôt la manière dont le Katanga est intégré dans ses dynamiques, contribue à la perpétuation d'une tendance souvent associée au Katanga : son particularisme. De la même manière, elle a vraisemblablement également contribué au développement de certains courants d'opposition propres à la province.

##### 4.1. Les dynamiques katangaises dans le contexte de l'Afrique australe

Le fait que les tendances séparatistes du Katanga, dont la manifestation la plus dramatique fut la sécession de 1960-1963, forment une fameuse épine dans le pied du pouvoir central est notoire. Le fédéralisme katangais, en tant que réel programme politique, apparut sur la scène congolaise en 1958, avec la création de la Confédération des associations tribales au Katanga (Conakat)<sup>22</sup>. Avec le but avoué de protéger la province contre l'« invasion » des Baluba du Kasai (les

<sup>22</sup> Au moment de sa création, et bien que son noyau dur soit resté les Lunda, la Conakat comptait dans ses rangs la majorité des organisations ethniques et tribales du Katanga et, ainsi, des représentants de 17 groupes. Voir Yakemtchouk 1988 : 89-90.

Baluba kasaïens formaient depuis plusieurs décennies le plus gros des effectifs de l'UMHK), cette confédération exigeait l'obtention d'un « État autonome fédéré où les rênes de commande politique devr[ai]ent être dans les mains des *Katangais authentiques* » (Gérard-Libois & Verhaegen 1961 : 225). Paradoxalement, le particularisme katangais trouve également en partie son origine dans la présence d'une communauté relativement importante de colons européens sur son sol<sup>23</sup>. En effet, cette communauté, voyant d'un mauvais œil que la plupart des bénéfices générés par l'industrie de la province soient détournés vers Léopoldville, avait de longue date tenté d'obtenir de l'État colonial que le Katanga bénéficie d'un statut autonome (voir Yakemtchouk 1988). Le fait que la Fédération de Rhodésie et Nyasaland de Roy Welensky – une fédération semi-indépendante dominée par une communauté de colons bien décidée à garder la mainmise sur le pouvoir – se trouvait alors être la voisine du Katanga ne peut pas être tout à fait étranger à l'existence de cette tendance. Comme Lemarchand le remarque, « *the proximity of the Rhodesias and South Africa has of course helped to accelerate the movement for dominion status under white domination in the years preceding independence* » (Lemarchand 1962 : 408). Dans les années qui ont précédé l'indépendance, il y eut même des rumeurs selon lesquelles les colons du Katanga, et peut-être même Tshombe lui-même, négociaient une alliance avec la Fédération de Roy Welensky<sup>24</sup>. Ainsi, la présence conjointe d'une communauté de colons politiquement active dans la tradition de la Fédération et d'un réflexe anti-Kasaï parmi les Katangais donna lieu à « un mariage de convenance » entre deux entités qui, pour des raisons différentes, voulaient obtenir la même chose : l'autonomie, voire l'indépendance, du Katanga.

En plus de consolider les tendances séparatistes, ce mariage de convenance renforça également l'opposition Nord-Sud au sein de la province. En effet, l'alliance de la Conakat avec les intérêts des colons finit par aliéner celle de ses associations membres qui représentait les populations du Nord-Katanga : l'Association des Baluba du Katanga (Balubakat). En novembre 1959, la Balubakat et sa figure de

<sup>23</sup> Avec une population non africaine de 34 047 personnes, le Katanga abritait quelque 31 % de la population européenne au Congo en 1956 (Kennes 2009 : 79 ; Lemarchand 1962 : 406).

<sup>24</sup> Welensky aurait déclaré au Daily Express : « *I suppose there is going to be a hell of a row for my having told you this [...] Suggestions have been made to me [...] that the federation should "hold out the hand of friendship" to Katanga when the Congo gains its independence.* » Voir « There's going to be hell because I've told you this – Rene MacColl interviews Sir Welensky », *Daily Express*, 2 mars 1960, cité dans Hughes 2003 : 599. Selon Jules Gérard-Libois, « le *Daily Express* a laissé entendre que les approches n'ont pas été opérées par des représentants des 30 000 Européens de la province ni de la puissante Union minière, mais par M. Moïse Tshombe ». Voir Gérard-Libois 1963 : 54-55. Le fait que cette alliance ne se soit pas matérialisée n'a pas empêché Welensky de soutenir l'éphémère sécession katangaise autant qu'il l'a pu. La Fédération, et l'Afrique du Sud, devinrent notamment non seulement une voie d'acheminement de matériel et provisions vers le Katanga, mais également la zone de recrutement favorite de la gendarmerie katangaise. Voir Hughes 2003.

prou Jason Sendwe quittèrent la Conakat, devinrent les plus féroces ennemis de Tshombe et embrassèrent une rhétorique complètement opposée à la sienne : résolument pro-unité nationale et condamnant le fédéralisme (Lemarchand 1962 : 413). La Balubakat passa ensuite toutes les années de la sécession et celles qui suivirent à créer des difficultés à Tshombe dans le Nord-Katanga, menaçant ainsi de détruire l'image du Katanga uni que celui-ci voulait donner au monde (voir Verhaegen 1966). Ceci met en lumière une cassure économique et politique persistante au Katanga. Le Nord-Katanga est une région relativement enclavée principalement peuplée par les Baluba (groupe présent à la fois au Katanga et au Kasai) et dont les activités économiques sont concentrées autour de l'agriculture et de la pêche. La vaste majorité des activités industrielles étant concentrées dans le sud de la province, particulièrement à Lubumbashi, Kolwezi et Likasi, une large partie de la région est restée isolée du processus d'industrialisation et d'urbanisation, et est, par conséquent, nettement moins intégrée dans les dynamiques d'échange qui ont été décrites tout au long de cet article. Le Sud-Katanga, lui, est la région minière par excellence, reliée au Kasai et à l'Afrique australe, et habitée par une série de groupes qui, contrairement aux Baluba, sont tous transfrontaliers (Kennes 2009 : 81 ; Lemarchand 1962 : 406). À cela vient se superposer une division politique : le Nord-Katanga est associé au soutien de l'unité nationale congolaise, et le Sud, au fédéralisme. Aujourd'hui, ces oppositions sont visibles au Katanga, et sont peut-être même exacerbées, comme le suggère Erik Kennes, depuis l'arrivée du Katangais Laurent Kabila au pouvoir en 1997. Issu des rébellions du Nord-Katanga, son engagement politique s'oriente résolument vers le nationalisme unitariste, faisant de lui un symbole de la survivance du mouvement Balubakat (Kennes 2009 : 15-16, 160). Dans la province du Katanga, l'arrivée au pouvoir de Kabila marque un renforcement des Luba dans les positions de pouvoir. Entre 1997 et 2006, tous les gouverneurs de la province sont lubakat et promeuvent le « nationalisme » (*ibid.* : 563-564). En 2006, l'élection de Moïse Katumbi Chapwe, fils d'un homme d'affaires originaire de l'île de Rhodes et d'une Katangaise du Sud, au poste de gouverneur marque l'avènement d'un nouveau style de politique, plus populiste, sur la scène katangaise. Katumbi multiplie les dons aux écoles, à l'université et aux hôpitaux, et utilise l'aura que son poste de président du club de football TP Mazembe lui confère. Pourtant, Katumbi est, lui aussi, confronté aux oppositions internes de la province. En effet, le gouvernement provincial doit composer avec le fait que, ne fût-ce que pour des raisons financières, c'est surtout au Sud qu'il trouve son soutien, mais il doit aussi tenir compte de l'influence persistante des représentants des intérêts du Nord tels que Gabriel Kyungu wa Kumwanza, président de l'Union nationale des fédéralistes du Congo (UNAFEC) et de l'assemblée provinciale du Katanga (*Jeune Afrique* 16 mai 2013). Le gouvernement provincial se trouve donc emmêlé dans une dynamique alambiquée. Comme le remarque Erik Kennes :

« Paradoxalement, on se trouve ainsi dans une situation qui fait revivre la mémoire de la sécession katangaise. D'un côté, les sudistes, qui se considèrent

comme les “vrais” Katangais, car les seuls à agir dans les intérêts de la province ; de l’autre, les nordistes, considérés par le Sud comme des alliés du pouvoir central [...] et qui n’ont guère de ressources au Nord pour appuyer une politique en faveur de leur région » (Kennes 2009 : 601).

Les divisions internes du Katanga prennent plus de sens lorsqu’elles sont considérées dans un cadre plus large : le Sud du Katanga est intégré dans les mécanismes des régions minières de l’Afrique australe – l’industrie minière et les mouvements et activités économiques qui y sont attachés – tandis que le Nord en bénéficie beaucoup moins.

#### ***4.2. L’ère de Katumbi : l’axe Katanga-Kinshasa-Zambie dans le contexte de la décentralisation***

L’arrivée de Moïse Katumbi sur la scène politique katangaise marque également un certain renouveau dans les relations du Katanga avec la Zambie. Le gouverneur katangais a un lien particulier avec cette dernière. Non seulement il y a vécu, mais c’est là qu’il a construit sa fortune personnelle. Étant devenu le gérant du commerce de poissons de son père et de son frère, Moïse Katumbi, comme eux, opéra à la fois au Congo et en Zambie. Il s’y lança, avec succès et sous la protection du président Frederick Chiluba, dans des affaires variées : transport, commerce, approvisionnement alimentaire (Braeckman 2009 ; Kennes 2009 : 577-581). Grâce à cela, la famille Katumbi disposa de réseaux couvrant les deux côtés de la frontière, dont l’importance stratégique ne doit pas être sous-estimée (Kennes 2009 : 579). Lorsqu’en 2002, le successeur de Chiluba à la présidence zambienne, Levy Mwanawasa, commença à poursuivre les alliés proches de Chiluba dans le cadre de sa campagne anticorruption, Katumbi retourna au Katanga<sup>25</sup>. Entre 2002 et 2007, il fut poursuivi par les autorités judiciaires zambiennes. Il fut, entre autres choses, accusé par le directeur de la *Zambian Corruption Task Force*, Maxwell Nkole, d’avoir détourné la somme de 4,2 millions de dollars sur les 12 millions que sa compagnie *Chani Fisheries* aurait reçus de l’État zambien. Au fur et à mesure de l’évolution de la procédure, les actifs de Katumbi en Zambie furent saisis et la Zambie demanda à la RDC l’expulsion de celui qui, entre-temps, était devenu gouverneur du Katanga (Cuvelier 2009 : 20 ; Reuters 8 mars 2007). En décembre 2007,

---

<sup>25</sup> Le nom du frère de Moïse Katumbi, Katebe Katoto, fut particulièrement lié aux scandales de corruption. En effet, il semblerait qu’un domaine acheté en Belgique par Katebe en 1997, le « *Domaine Ter Heyde* » à Bruges, aurait joué un rôle dans le détournement de fonds de l’État zambien. De plus, en 1999, Katebe aurait procuré une facilité de crédit de 100 millions de dollars aux Zambiens pour l’achat d’équipements, armes et munitions, à condition qu’il reçoive un paiement immédiat de 10 % de cette somme, soit 10 millions de dollars. Le Gouvernement zambien paya, mais ne reçut rien en retour. Il est possible que cet argent ait aidé Katebe Katoto à se propulser à l’avant de la scène politique, même si ses ambitions furent déçues lorsqu’il fut mouillé par les scandales de corruption qu’il avait contribué à créer. Voir Kennes 2009 : 582-584.

la Zambie décida de ne pas donner suite aux accusations contre Katumbi. Il fut suggéré que la raison de cette volte-face était les intérêts économiques que la Zambie a dans le Copperbelt ainsi que les conséquences que l'extradition de Katumbi pourrait avoir sur les relations diplomatiques entre le Congo et la Zambie. Apparemment, les accusations contre lui avaient mis Katumbi tellement en colère que, le 6 mars 2007, il décida de fermer la frontière pendant plus d'une semaine, ce qui bloqua les camions transportant les minerais de cuivre vers les fonderies zambiennes et provoqua de grosses pertes d'argent pour les transporteurs zambiens. Un accord fut donc conclu en dehors des cours de justice entre le Gouvernement zambien et Katumbi, qui accepta de laisser à ce dernier une partie de ses propriétés, d'une valeur de 2 millions de dollars (Reuters 12 décembre 2007). Malgré ces menaces, le fait que Katumbi possède des compagnies actives dans le domaine du transport, de l'industrie minière et de l'approvisionnement alimentaire a pour conséquence qu'il a lui-même tout intérêt à garder la frontière ouverte, mais ces événements ont démontré qu'il ne rechigne pas à utiliser la frontière comme levier politique.

Il est également révélateur que ces transactions et compromis se passent au niveau local, sans que Kinshasa soit vraiment impliquée. Le fait que l'autorité du pouvoir central ait du mal à atteindre le Katanga donne au gouvernement provincial l'opportunité de diriger sa province de façon un peu plus autonome. Ainsi, les connexions zambiennes de Katumbi, dont les relations avec ce pays semblent avoir de nouveau pris un tournant amical depuis la crise de 2007, lui permettent dans une certaine mesure de s'occuper lui-même de ses arrangements avec lui. Lorsque, à cause de la crise financière de la fin des années 2000, il fallut trouver des solutions pour garder l'économie katangaise à flot, un accord fut obtenu entre le ministre du Copperbelt zambien, Mwansa Mbulakulima, et Katumbi concernant la reprise des exportations de concentrés de cuivre, qu'il avait lui-même auparavant interdites afin d'obliger les opérateurs miniers à procéder à des opérations de transformation des minerais au Katanga avant de les vendre à l'extérieur (Cuvelier 2009 : 15 ; Kennes 2009 : 594). Kinshasa essaye maintenant de réinstaurer cette interdiction, mais ses efforts sont plus ou moins ignorés par les autorités katangaises, qui n'y voient pas d'avantage (Reuters 11 juillet 2013 ; 6 mars 2014). Cette tendance est particulièrement significative lorsque l'on considère le fait qu'elle a pour toile de fond le (lent) processus de décentralisation. En effet, la nouvelle Constitution congolaise, promulguée le 18 février 2006, prévoit la division du pays en 25 provinces et une retenue à la source, par la province, de 40 % des recettes, le reste devant aller à Kinshasa. La décentralisation reçut un accueil enthousiaste au Katanga, ce qui n'est guère surprenant<sup>26</sup>, mais à ce jour, le projet de décentralisation n'est toujours

---

<sup>26</sup> Étant donné que le secteur minier consiste en des unités de production enclavées et engendre peu d'activités économiques locales, les revenus miniers proviennent principalement des impôts (DGI) ou des douanes (OFIDA). Les revenus du secteur minier que le gouvernement

pas entré en vigueur, ce qui suscite une tension accrue entre la capitale et les provinces. Il est même suggéré que certains, à Kinshasa, ralentissent volontairement sa mise en œuvre pour neutraliser un gouverneur qui, à cause de sa popularité, est perçu comme une menace (Kennes 2009 : 598-599). Il est donc tentant de présenter les relations entre les deux villes principales du Congo comme une collision entre la volonté du président Kabila de garder la mainmise sur le secteur minier et la frustration d'un gouverneur qui se voit empêché de réaliser ses ambitions pour la province par un manque de ressources financières (Rubbers 2013 : 57). Cependant, la situation est plus nuancée que cela et il est important de ne pas exagérer l'antagonisme qui existe entre le régime de Kinshasa et le gouvernement provincial de Lubumbashi. Pendant plusieurs années, Katumbi a été considéré comme un ami proche du président et un membre de son fameux « club katangais », un groupe d'hommes de pouvoir concentré autour de la personne du président. Lors du scrutin de 2006, Katumbi a soutenu la candidature de Kabila à la présidence avant de se faire élire lui-même gouverneur du Katanga sous les couleurs de l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP) (*ibid.* ; Cuvelier & Mumbunda 2013 : 110-111). Son soutien à Kabila lui conférant une liberté considérable dans la gestion de sa propre province, Katumbi n'a pas intérêt à se rebeller ouvertement contre le pouvoir central. Les relations entre Kinshasa et Lubumbashi, entre Lubumbashi et la Zambie et, de façon plus distante, entre la Zambie et Kinshasa peuvent donc être décrites comme une *balancing act* sans cesse renégocié entre trois différents pôles qui ont, tous, un certain intérêt à garder le *statu quo*.

## Conclusion

Ainsi, si la relation entre la Zambie et le Congo reçoit moins d'attention que d'autres relations internationales, les raisons de ne pas sous-estimer la particularité et l'importance géopolitique de cette relation sont nombreuses. De bien des manières, la frontière entre la RDC et la Zambie est un exemple parfait du paradoxe inhérent aux régions frontalières :

*« Whatever may be their real impact, borders become part of the perception and mental map of borderlanders. The paradox of how borders simultaneously separate and unite is the direct consequence of this mental map making. Borders divide people living on both sides, who may have had a long history of cultural and social contact, but at the same time it unites them in the experience of closeness to the border and (partial) dependence on it »* (Baud & Van Schendel 1997 : 242).

En d'autres mots, les frontières à la fois séparent et unissent. Elles créent des distinctions politiques, sociales et culturelles, mais en même temps les particularités de cette séparation créent de nouveaux réseaux et systèmes d'interaction. Si le

---

katangais perçoit proviennent de la rétrocession, laquelle est censée être redistribuée de façon équitable par le centre. Or la rétrocession réelle sur cette somme par les autorités centrales est minime. Voir Marysse & Tshimanga 2014 : 132 ; Kennes 2009 : 592.

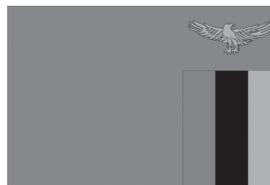
Sud du Katanga et le Nord de la Zambie étaient déjà interconnectés par une série de réseaux politiques, familiaux et commerciaux avant l'apparition de la frontière coloniale, celle-ci, loin de mettre un terme à ces interconnexions, les transforma. De nouvelles voies de communication et d'échanges purent se mettre en place grâce à l'apparition d'un nouveau facteur, ou comme Nugent le définirait, d'un nouveau « théâtre d'opportunité » : l'industrie minière.

Aujourd'hui, la tradition de transnationalisme initiée durant cette période est bien vivante, comme l'illustre le volume de mouvements transfrontaliers. La nourriture, les minéraux, les personnes..., tout traverse la frontière katango-zambienne. La survivance et l'intensité de ces mouvements s'expliquent par plusieurs facteurs, dont le principal est que le commerce international est crucial pour la RDC en général et le Katanga en particulier. Desservi par une infrastructure défailante et une agriculture sous-développée, le Katanga dépend du corridor Lubumbashi-Lusaka pour l'exportation de ses minerais et l'importation d'une grande variété de produits, allant de la farine de maïs au ciment. Ce facteur explique probablement en partie pourquoi il n'y a jamais eu de conflits ouverts entre la Zambie et la RDC, excepté quelques escarmouches entre 1980 et 1984 liées à la porosité, et par endroits, la mauvaise délimitation de la frontière : un poste-frontière zairois installé à 30 km à l'intérieur du territoire zambien, des mesures impopulaires prises par le Gouvernement zambien pour limiter l'exportation de ses produits, etc. (Donaldson 2010 : 188-189). Si la frontière devait être fermée – et elle l'est occasionnellement, mais toujours pour des périodes assez courtes –, l'économie katangaise serait immobilisée et le Katanga serait privé de sa principale source de nourriture. La Zambie, quant à elle, a suffisamment d'intérêts financiers liés au Katanga pour ne pas y trouver d'avantage non plus. Ainsi, des tensions ne peuvent tout simplement pas exister, ou en tout cas, ne peuvent pas durer trop longtemps, sans qu'il y ait de lourdes conséquences pour le Katanga et une perte importante de gain pour la Zambie.

Le fait que l'économie, voire la survie, du Katanga dépende de l'Afrique australe a pour effet d'intégrer celui-ci dans les dynamiques de cette partie du continent, et ce malgré (ou grâce à) la présence de la frontière. D'une part, Kinshasa est trop désengagée des affaires katangaises pour pouvoir s'en mêler de trop près. D'autre part, dans la région transfrontalière katango-zambienne, la capacité de contrôle du Gouvernement central ne peut qu'être affaiblie par les réseaux politiques locaux qui connectent les deux côtés de la frontière. Les réseaux transfrontaliers offrent également aux politiciens de ces régions un accès à des ressources politiques et économiques des deux États. Il est significatif, par exemple, que Katumbi ait été accusé d'avoir déboursé 3 millions de dollars afin de soutenir la campagne de Christine Kaseba, candidate du Patriotic Front pour les élections nationales zambiennes de janvier 2015, sous prétexte que « *he could easily control her so as to expand his businesses in Zambia* ». Que cette accusation soit fondée ou pas (Katumbi la réfute), elle est en tout cas révélatrice de l'étendue de l'influence qu'on attribue, à tort ou à raison, à Katumbi du côté zambien de la frontière (*Zambian*

*Watchdog* 24 novembre 2014 ; *The Post* 26 novembre 2014). Dans ce contexte, il n'est pas déraisonnable de spéculer sur le fait que la présence d'une zone transfrontalière de cette importance contribue à entretenir les tendances particularistes du Katanga, de la même manière que le fait que cette zone transfrontalière se trouve dans le Haut-Katanga contribue à entretenir un certain clivage entre le Nord et le Sud de la province. Ainsi, les dynamiques internes du Katanga peuvent, dans une certaine mesure, être mieux comprises si elles sont considérées dans le contexte élargi de l'Afrique australe.

Le but de cet article aura été de mettre cette connexion particulière en lumière. Faute d'espace, l'exercice a été fait principalement dans la perspective du côté katangais de la frontière. La perspective du côté zambien de la frontière a quant à elle à peine pu être mentionnée. La mesure dans laquelle l'industrie katangaise a pu influencer le Copperbelt zambien doit impérativement faire l'objet d'une étude à part entière. La façon dont les activités des différentes compagnies actives des deux côtés de la frontière contribuent sans doute à lier davantage les deux centres miniers mériterait également que l'on s'y attarde de façon plus approfondie. Il en va de même pour l'aspect culturel. En effet, un aspect important de la plupart des régions transfrontalières est le développement d'une culture frontalière « synchrétique ». Les réseaux transfrontaliers (et souvent interethniques) d'amitié, de mariage et de famille font autant partie de la culture transfrontalière que les partenariats économiques et politiques. Il ne fait aucun doute que le sujet de la zone transfrontalière katango-zambienne est loin, très loin, d'avoir été épuisé.

**Annexe : Tableaux comparatifs****République de Zambie**

Superficie : 752 612 km<sup>2</sup>

Population : 14,45 millions

Capitale : Lusaka

Date d'indépendance : 24 octobre 1964

Langues principales : anglais (langue officielle), bemba, kaonda, lozi, lunda, luvale, nyanja, tonga

Monnaie : kwacha zambien (ZK)

PIB : 22,38 milliards USD

Croissance du PIB : 6,4 %

Inflation : 7,0 %

Type de gouvernement : république unitaire

**Principaux partis politiques :**

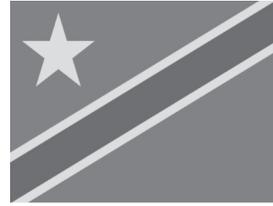
- Patriotic Front (PF)
- Movement for Multiparty Democracy (MMD)
- United Party for National Development (UPND)
- Forum for Democracy and Development (FDD)
- Alliance for Democracy and Development (ADD)

**Dirigeants depuis l'indépendance :**

- Kenneth Kaunda (UNIP), 1964-1991
- Frederick Chiluba (MMD), 1991-2002
- Levy Mwanawasa (MMD), 2002-2008
- Rupiah Banda (MMD), 2008-2011
- Michael Sata (PF), 2011-octobre 2014
- Guy Scott (intérim) (PF), octobre 2014-janvier 2015
- Edgar Chagwa Lungu (PF), janvier 2015-à ce jour

**Source** : World Bank Country Profiles, Economist Intelligence Unit (Zambia juin 2014).

## République démocratique du Congo



Superficie : 2 344 885 km<sup>2</sup>

Population : 67,51 millions

Capitale : Kinshasa

Date d'indépendance : 30 juin 1960

Langues principales : français (langue officielle), lingala, swahili, kikongo, chiluba

Monnaie : franc congolais (FC)

PIB : 30,63 milliards USD

Croissance du PIB : 8,5 %

Inflation : 1,6 %

Type de gouvernement : république unitaire

### Principaux partis politiques :

- Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) : parti dominant
- Mouvement social pour le renouveau (MSR)
- Parti lumumbiste unifié (Palu)
- Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS)
- Mouvement de libération du Congo (MLC)
- Union pour la nation congolaise (UNC)

### Dirigeants depuis l'indépendance :

- Joseph Kasavubu (ABAKO), 1960-1965
- Joseph-Désiré (Sese Seko) Mobutu (MPR), 1965-1997
- Laurent-Désiré Kabila (ADFL), 1997-2001
- Joseph Kabila (ADFL, PPRD), 2001-à ce jour

**Source** : World Bank Country Profiles, Economist Intelligence Unit (RD Congo juin 2014).

## Bibliographie

### *Ouvrages, thèses, mémoires, articles*

- Alvarez, R.R. Jr. 1995. « The Mexican-US border: The making of an anthropology of borderlands ». *Annual Review of Anthropology* 24 : 447-470.
- Bauböck, R. 2003. « Towards a political theory of migrant transnationalism ». *International Migration Review* 37 (3) : 700-723.
- Baud, M. & Van Schendel, W. 1997. « Towards a comparative history of borderlands ». *Journal of World History* 8 (2) : 211-242.
- Bauer, G. & Taylor, S.C. 2005. *Politics in Southern Africa: State and Society in Transition*. Boulder & Londres : Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Brion, R. & Moreau, J.L. 2006. *De la mine à Mars : la genèse d'Umicore*. Tielt : Lannoo.
- Burnell, P. 1994. « Zambia at the crossroads ». *World Affairs* 157 (1) : 19-28.
- Bustin, E. 1975. *Lunda under Belgian Rule: The Politics of Ethnicity*. Cambridge-Londres : Harvard University Press.
- Comité spécial du Katanga. 1950. *Comité spécial du Katanga, 1900-1950*. Bruxelles : Éditions L. Cuypers.
- Cuvelier, J. 2011. « Men, mines and masculinities: the lives and practices of artisanal miners in Lwambo (Katanga province, DR Congo) ». Thèse de doctorat. Katholieke Universiteit Leuven.
- Cuvelier, J. & Muamba Mumbunda, P. 2013. « Réforme douanière néolibérale, fragilité étatique et pluralisme normatif : le cas du guichet unique à Kasumbalesa ». *Politique africaine* 129 : 93-112.
- Davidson, B. 1992. *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation-State*. New York : James Currey.
- de Maret, P. 1977. « Sanga: new excavations, more data and some related problems ». *The Journal of African History* 18 : 321-337.
- Dibwe Dia Mwembu, D. 2001. *Bana Shaba abandonnés par leur père : structures de l'autorité et histoire sociale de la famille ouvrière au Katanga. 1910-1997*. Paris : L'Harmattan.
- Doke, C.M. 1931. *The Lambas of Northern Rhodesia: A Study of their Customs and Beliefs*. Londres : Harrap.
- Donaldson, J.W. 2008. « Pillars and perspective: demarcation of the Belgian Congo-Northern Rhodesia boundary ». *Journal of Historical Geography* 34 (3) : 471-493.
- Donaldson, J.W. 2010. « Marking territory: Demarcation of the DRC-Zambia boundary from 1894 to the present day ». Thèse de doctorat. University of Durham.
- Fetter, B. 1976. *The Creation of Elisabethville, 1910-1940*. Stanford : Hoover Institution Press.
- Gérard-Libois, J. 1963. *Sécession au Katanga*. Bruxelles : CRISP (coll. « Les dossiers du CRISP »).
- Gérard-Libois, J. & B. Verhaegen. 1961. *Congo 1960*. Tome I. Bruxelles : CRISP (coll. « Les dossiers du CRISP »).

- Gordon, D.M. 2001. « Owners of the land and Lunda lords: colonial chiefs in the borderlands of Northern Rhodesia and the Belgian Congo ». *The International Journal of African Historical Studies* 34 (2) : 315-338.
- Griffiths, I. Ll. 1995. *The African Inheritance*. Londres : Routledge.
- Hance, A. & Van Dongen, I.S. 1956. « The port of Lobito and the Benguela railway ». *Geographical Review* 46 (4) : 460-487.
- Hempstone, S. 1962. *Katanga Report*. Londres : Faber.
- Henderson, I. 1972. « Labour and politics in Northern Rhodesia, 1900-1953: a study in the limits of colonial power ». Thèse de doctorat. University of Edinburgh.
- Hugues, M. 2003. « Fighting for White rule in Africa: The Central African Federation, Katanga, and the Congo crisis, 1958-1965 ». *The International History Review* 25 (3) : 592-615.
- Kennes, E. 2009. « Fin du cycle post-colonial au Katanga, RD Congo : Rébellions, sécession et leurs mémoires dans la dynamique des articulations entre l'État central et l'autonomie régionale, 1960-2007 ». Thèse de doctorat. Université Laval & Université Paris I-Panthéon-Sorbonne.
- Larmer, M. 2011. *Rethinking African Politics: A History of Opposition in Zambia*. Farnham : Ashgate Publishing, Ltd.
- Larmer, M. & Macola, G. 2007. « The origins, context and political significance of the Mushala rebellion against the zambian one-party State ». *The International Journal of African Historical Studies* 40 (3) : 471-496.
- Lemarchand, R. 1962. « The limits of self-determination: the case of the Katanga secession ». *The American Political Science Review* 56 (2) : 404-416.
- MacGaffey, J., Mukohya, V., Wa Nkera, R., Schoepf, B.G., ma Mavambu, M. & Engundu, W. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling & Other Unofficial Activities to National Wealth*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.
- Macola, G. 2002. *The Kingdom of Kazembe. History and Politics in North-Eastern Zambia and Katanga to 1950*. Hambourg : Lit (coll. « Studien zur Afrikanischen Geschichte », 30).
- Macola, G. 2010. *Liberal Nationalism in Central Africa: A Biography of Harry Mwaanga Nkumbula*. New York : Palgrave Macmillan.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In Marysse S. et Omasombo J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012 : politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les trous noirs de la rente minière en RDC ». In S. Marysse et J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013 : percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Miracle, M.P. 1965. « African markets and trade in the Copperbelt ». In Bohannan, P. & Dalton, G. (éd.), *Markets in Africa*. Evanston : Northwestern University Press, pp. 698-738.
- Misser, F. 2013. *La Saga d'Inga : l'histoire des barrages du fleuve Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 83).

- Mitchell, K. 1997. « Transnational discourse: bringing geography back ». *Antipode* 29 (2) : 101-114.
- Mukonzo, A.K.L. 2008. « Système d'évaluation des terres à multiples échelles pour la détermination de l'impact de la gestion agricole sur la sécurité alimentaire au Katanga, RD Congo ». Thèse de doctorat. Université de Gand.
- Musambachime, M.C. 1989. « Escape from tyranny: flights across the Rhodesia-Congo boundary 1900-1930 ». *Transafrican Journal of History* 18 : 147-159.
- Musambachime, M.C. 1995. « The role of Kasenga (Eastern Shaba) in the development of Mweru-Luapula fishery ». *African Studies Review* 38 (1) : 51-68.
- Nugent, P. 2002. *Smugglers, Secessionists and Loyal Citizens on the Ghana-Togo Frontier: The Lie of the Borderlands since 1914*. Oxford : James Currey Publishers.
- Nugent, P. 2012. « Border towns and cities in comparative perspective: barriers, flows and governance ». In Wilson, T.M. & Donnan, H. (éd.), *A Companion to Border Studies (Blackwell Companion to Anthropology)*. Oxford : Blackwell.
- Parpart, J.L. 1983. *Labor and Capital on the African Copperbelt*. Philadelphie : Temple University Press.
- Perrings, C. 1977. « Consciousness and proletarianization: an assessment of the 1935 mineworker's strike on the Northern Rhodesian Copperbelt ». *Journal of Southern African Studies* 4 (1) : 31-51.
- Perrings, C. 1979. *Black Mineworkers in Central Africa: Industrial Strategies and the Evolution of an African Proletariat in the Copperbelt 1911-1941*. Londres : Heinemann Educational Books.
- Reefe, T.Q. 1981. *The Rainbow and the King: A History of the Luba Empire to 1891*. Berkeley : University of California Press.
- Roberts, A. 1970. « Chronology of the Bemba (N.E. Zambia) ». *Journal of African History* XI (2) : 221-240.
- Roberts, A. 1976. *A History of Zambia*. Londres : Heinemann Educational Books.
- Robinson, W.I. 1998. « Beyond Nation-State paradigms: globalization, sociology, and the challenge of transnational studies ». *Sociological Forum* 13 (4) : 561-594.
- Rubbers, B. 2004. « La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC) : pillage ou recomposition ? ». *Politique africaine* 93 : 21-41.
- Rubbers, B. 2006. « L'effondrement de la Générale des Carrières et des Mines : chronique d'un processus de privatisation informelle ». *Cahiers d'études africaines* 46 (181) : 115-133.
- Rubbers, B. 2009. *Faire fortune en Afrique : anthropologie des derniers colons du Katanga*. Paris : Éditions Karthala.
- Rubbers, B. 2013. *Le paternalisme en question : les anciens ouvriers de la Gécamines face à la libéralisation du secteur minier katangais (RD Congo)*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 81).
- Rubbers, B. 2013. « Les sociétés africaines face aux investissements miniers ». In Rubbers *et al.* (coordonné par). « Micropolitiques du boom minier ». *Politique africaine* 131. DOI : 10.3917/polaf.131.0005

Siegel, B. 1989. « The “wild” and “lazy” Lamba: ethnic stereotypes on the Central African Copperbelt ». In Vail, L. (éd.), *The Creation of Tribalism in Southern Africa*. Londres-Berkeley : Currey University of California Press, pp. 350-369.

Tornimbeni, C. 2004. « Migrant workers and State boundaries: reflections on the transnational debate from the colonial past in Mozambique ». *Lusotopie* : 107-120.

Vansina, J. 1962. « Long-distance trade-routes in Central Africa ». *The Journal of African History* 3 (3) : 375-390.

Vansina, J. 1966. *Kingdoms of the Savanna*. Madison : University of Wisconsin Press.

Verhaegen, B. 1966. *Rébellions au Congo*. Tome I. Bruxelles : CRISP (coll. « Les dossiers du CRISP »).

White, Luise. 2000. « Class struggle and cannibalism: storytelling and history writing on the Copperbelts of colonial Northern Rhodesia and the Belgian Congo. » In *Speaking with Vampires: Rumor and History in Colonial Africa*. Berkeley : University of California Press, pp. 269-305.

Yakemtchouk, R. 1988. *Aux origines du séparatisme katangais*. Bruxelles : Académie royale des sciences d'outre-mer.

### **Documents d'archives**

The National Archives of Zambia (NAZ) :

Records of the Northern Rhodesian Secretariat. SEC2 165, Doc.18 : Report on Rhodesian Natives in the Katanga by the Acting British Vice Consul in Elisabethville as at December 31<sup>st</sup> 1932. 15 février 1933.

### **Articles de journaux**

*African Business*. 2014 (30 mai). « DRC now Africa's biggest copper producer ». Lien Internet : <http://africanbusinessmagazine.com/sector-reports/mining/drc-now-africas-biggest-copper-producer/> (consulté le 8 novembre 2014).

Bhalla, J. 2013 (11 juillet). « Maize dependency and agricultural subsidies in Zambia: In conversation with Rhoda Mofya-Mukuka ». Londres : Africa Research Institute. Lien Internet : <http://www.africaresearchinstitute.org/blog/agricultural-subsidies-in-zambia/> (consulté le 28 septembre 2014).

Bloomberg. 2014 (6 mars). « Congo freezes mining expansion projects amid power shortage ». Lien Internet : <http://www.bloomberg.com/news/2014-03-05/congo-halts-mining-expansion-projects-amid-electricity-shortage.html> (consulté le 18 novembre 2014).

Braeckman, C. 2009 (7 mai). « Moïse Katumbi Katanga *Big Boss* ». *Le Soir*. Lien Internet : <http://www.courrierinternational.com/article/2009/05/07/katanga-big-boss> (consulté le 28 septembre 2014).

*Jeune Afrique*. 2012 (30 mai). « Katanga – Carnet de route : stratégie Kasumbalesa ». Lien Internet : <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/JA2681p088-089.xml0/zambie-rdc-douane-villekatanga-carnet-de-route-strategie-kasumbalesa.html> (consulté le 12 septembre 2014).

*Jeune Afrique*. 2013 (27 février). « Zambia–RD Congo : frères ennemis du cuivre ». Lien Internet : <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/15604-zambie-rd-congo-freres-ennemis-du-cuivre.html> (consulté le 8 novembre 2014).

*Jeune Afrique*. 2013 (16 mai). « Antoine Gabriel Kyungu : “En RDC, trop de pouvoirs sont concentrés à Kinshasa” ». Lien Internet : <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/JA2729p079.xml0/joseph-kabila-moese-katumbi-rdc-katangaantoine-gabriel-kyungu-en-rdc-trop-de-pouvoirs-sont-concentr-s-kinshasa.html>

Radio Okapi. 2009 (20 mars). « Lubumbashi : clôture de la quatrième commission mixte RDC-Zambie ». Lien Internet : <http://radiookapi.net/sans-categorie/2009/03/20/lubumbashi-cloture-de-la-quatrieme-commission-mixte-rdc-zambie/> (consulté le 28 septembre 2014).

Radio Okapi. 2011 (16 mars). « Lubumbashi : ouverture de la 9<sup>e</sup> commission permanente mixte entre le Katanga et 4 provinces zambiennes ». Lien Internet : <http://radiookapi.net/actualite/2011/03/16/lubumbashi-ouverture-de-la-9e-commission-permanente-mixte-entre-le-katanga-et-quatre-provinces-zambiennes/> (consulté le 28 septembre 2014).

Radio Okapi. 2013 (18 mars). « RDC : la troisième conférence des gouverneurs s’ouvre ce lundi à Kananga ». Lien Internet : <http://radiookapi.net/actualite/2013/03/18/rdc-la-troisieme-conference-des-gouverneurs-souvre-ce-lundi-kananga/> (consulté le 28 septembre 2014).

Reuters. 2007 (8 mars). « DRC asked to extradite governor ». Lien Internet : <http://www.news24.com/Africa/News/DRC-asked-to-extradite-governor-20070308> (consulté le 28 septembre 2014).

Reuters. 2007 (12 décembre). « Zambia drops graft charges against Congo governor ». Lien Internet : <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/12/AR2007121200446.html> (consulté le 28 septembre 2014).

Reuters. 2013 (11 juillet). « Congo delays copper concentrate export ban until year-end ». Lien Internet : <http://www.reuters.com/article/2013/07/11/congo-democratic-copper-idUSL6N0FH3SK20130711> (consulté le 28 septembre 2014).

Reuters. 2014 (16 janvier). « African Markets - Factors to watch on Jan 16 ». Lien Internet : <http://www.reuters.com/article/2014/01/16/africa-factors-idUSL5N0KP1U820140116> (consulté le 8 novembre 2014).

Reuters. 2014 (6 mars). « Africa’s push to add value to minerals now a riskier gamble ». Lien Internet : <http://www.reuters.com/article/2014/03/06/mining-beneficiation-africa-idUSL6N0LV3N220140306> (consulté le 28 septembre 2014).

*The Post*. 2014 (26 novembre). « Katumbi denies giving Kaseba \$3m ». Lien Internet : <http://www.postzambia.com/news.php?id=4209> (consulté le 26 novembre 2014).

*Zambian Watchdog*. 2014 (24 novembre). « Moses Katumbi funds Christine Kaseba ». Lien Internet : <https://www.zambianwatchdog.com/moses-katumbi-funds-christine-kaseba/> (consulté le 26 novembre 2014).

## Rapports

Association africaine de défense des droits de l'homme en RD Congo (ASADHO). 2003 (novembre). « Rapport circonstanciel de l'ASADHO sur la situation des droits socio-économiques dans la province du Katanga ». *Périodique des droits de l'homme* 38 : 1-36.

Banque commerciale du Congo (BCDC). 2013. *Rapport annuel 2013*. [pdf]. Lien Internet : <http://www.bcdc.cd/medias/upload/files/pdf/BCDC-rapport-2013.pdf> (consulté le 14 novembre 2014).

Banque mondiale. 2008. « La République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». Lien Internet : <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/drcgrowthgovernance-french.pdf> (consulté le 8 novembre 2014).

Cuvelier, J. 2009. *The Impact of the Global Crisis on Mining in Katanga*. [pdf]. Anvers : International Peace Information Service (IPIS). Lien Internet : [http://www.ipisresearch.be/publications\\_detail.php?id=266&lang=en](http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=266&lang=en) (consulté le 16 juillet 2014).

Department for International Development (DFID). 2007 (octobre). *Trading for Peace : Achieving Security and Poverty through trade in natural resources in the Great Lakes area*. [pdf]. Londres : Department for International Development. Lien Internet : [http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/DFID\\_tradeforpeace\\_complete\\_report.pdf](http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/DFID_tradeforpeace_complete_report.pdf) (consulté le 16 juillet 2014).

Economist Intelligence Unit. 2014a (juin). *Country Report Democratic Republic of Congo*. Londres-New York-Hong Kong : The Economist Group.

Economist Intelligence Unit. 2014b (juin). *Country Report Zambia*. Londres-New York-Hong Kong : The Economist Group.

Fraser, A. & Lungu, J. 2007. *For Whom the Windfalls? Winners & Losers in the Privatisation of Zambia's Copper Mines*. [pdf]. Lusaka : Civil Society Trade Network of Zambia. Lien Internet : [www.minewatchzambia.com](http://www.minewatchzambia.com) (consulté le 18 juillet 2014).

Global Witness. 2006 (juillet). *Une corruption profonde : fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga*. [pdf]. Londres-Washington : Global Witness. Lien Internet : <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/kat-doc-fr-lowres.pdf> (consulté le 2 septembre 2014).

Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). 2011. *Rapport ITIE-RDC : secteur des mines*. [pdf]. Norvège : ITIE. Lien Internet : [http://www.itierdc.com/Publication\\_et\\_rapport/Rapport%20itie-rdc%202011%20du%20secteur%20des%20mines%20.pdf](http://www.itierdc.com/Publication_et_rapport/Rapport%20itie-rdc%202011%20du%20secteur%20des%20mines%20.pdf) (consulté le 20 août 2014).

Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). 2014 (février). *Reconciliation Report for the Year 2011*. [pdf]. Norvège : ITIE. Lien Internet : <http://eiti.org/files/Zambia-2011-EITI-Report.pdf> (consulté le 20 août 2014).

Lwanda, G., Munkoni, K. & Rasmussen, P.E. 2014. *Africa Economic Outlook. Zambia 2014*. [pdf]. Lien Internet : [http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN\\_Long\\_EN/Zambia.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Zambia.pdf) (consulté le 1<sup>er</sup> août 2014).

Tshibambe, G.N & Kabunda, G.M. 2010 (août). *La dynamique migratoire en RDC : morphologie, logique et incidence à Lubumbashi*. Rapport final pour le projet financé par la MacArthur Foundation African Perspectives on Human Mobility : Final Research Findings.

Lubumbashi : Département des relations internationales de l'Université de Lubumbashi, C2-C74.

UN World Food Programme. 2011 (juillet). *Informal Cross Border Food Trade in Southern Africa*. [pdf]. Rome : UN World Food Programme. Lien Internet : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp239653.pdf> (consulté le 20 septembre 2014).

Wakana, S. & Bamou, E. 2014. *Perspectives économiques en Afrique. DRC 2014*. [pdf]. Lien Internet : [http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN\\_Long\\_FR/CongoRD\\_FR.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_FR/CongoRD_FR.pdf) (consulté le 1<sup>er</sup> août 2014).

World Bank RDC Data Page. 2014. Lien Internet : <http://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep>. (consulté le 12 septembre 2014).

World Bank Zambia Data Page. 2014. Lien Internet : <http://data.worldbank.org/country/zambia> (consulté le 12 septembre 2014).

# **CONFLITS RÉSERVE DE BOMBO-LUMENE VS COMMUNAUTÉS LOCALES DE MBANKANA AU PLATEAU DES BATEKE. ANALYSES ET PERSPECTIVES POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE**

*Mavakala Kalunseviko Krossy<sup>1</sup>*

## **Introduction**

La République démocratique du Congo (RDC) dispose d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Celui-ci prévoit, entre autres, la facilitation, à moyen et long terme, du passage de stratégies de survie des populations à des stratégies de croissance et de développement humain dans des secteurs prioritaires (Zacharie 2003 : 3-5). La gouvernance des aires protégées constitue un aspect important de cette stratégie. Nous nous intéresserons à la manière dont ces espaces sont gérés dans un contexte de décentralisation privilégiant l'intérêt et la participation de toutes les parties, afin d'aboutir à une conservation de la biodiversité et à un épanouissement global de la population. Dans la mesure où des conflits émergent autour de la gestion des aires protégées de ce grand pays, notamment entre, d'une part, le Domaine de chasse et réserve intégrale de Bombo-Lumene (DCRIBL) (voir présentation sommaire et carte 1 dans les pages qui suivent) et, d'autre part, la communauté locale de Mbankana au plateau des Bateke, il apparaît nécessaire que l'on s'interroge sur leur mode de gouvernance.

En matière de gouvernance des aires protégées d'Afrique centrale, deux points de vue s'affrontent : celui des militants de la conservation participative et celui des tenants de la conservation imposée. Pour les partisans de la conservation participative, la conservation est indissociable du concept de participation (Wilson 2003 : 73). D'après eux, l'établissement et la gestion des aires protégées doivent se fonder, à la fois, sur la conservation de la biodiversité et sur l'impact de celle-ci sur la vie des plus pauvres (McShane 2003 : 52). Sur le plan éthique, la conservation imposée peine à justifier le déracinement forcé des résidents et la mobilité des populations, souvent contraintes à se relocaliser ailleurs. Les ressources qui leur sont affectées sont généralement de loin inférieures à celles octroyées à la préservation des espèces non humaines (Cernea *et al.* 2003 : 42). Certains auteurs vont même jusqu'à penser que les aires protégées ont fréquemment augmenté le niveau de pauvreté des plus pauvres, suite à une gestion inappropriée des ressources ayant entraîné la perte des droits d'accès aux ressources des communautés rurales (McShane 2003 : 52).

---

<sup>1</sup> Chef de travaux, chargé de recherches à l'Université pédagogique nationale et doctorant à l'Université de Liège et à l'ERAIFT.

Pour les tenants de l'autre point de vue, en revanche, la conservation doit être imposée, malgré l'opposition locale. La conservation imposée exige que les communautés locales soient expulsées de leurs villages et s'accompagne d'une multitude de restrictions en rapport avec l'usage des ressources (Pimbert 2003 : 76). La conservation imposée ou de type *top-down* entraîne souvent des coûts sociaux et écologiques élevés affectant négativement la sécurité alimentaire et les sources de revenus des populations dépendant des aires protégées (*ibid.* : 76). Les partisans de la conservation imposée considèrent que les aires protégées peuvent se développer en dépit de la résistance des populations locales. Ils estiment que la pauvreté rurale et l'injustice ne doivent pas saper les fondations de la conservation, qui doit, évidemment, contribuer aux sources de revenus locaux et nationaux (Brockington 2003 : 22). En outre, ils sont convaincus que les communautés locales sont mal équipées pour remporter la victoire contre la force contraignante de l'État et de ses alliés, dotés de moyens financiers, militaires et logistiques, et en mesure de se servir de la justice.

Enfin, les défenseurs de ce point de vue considèrent que défendre la nécessité de la participation des communautés locales dans la conservation, c'est ignorer les réalités du pouvoir : pour eux, « les acteurs faibles peuvent être ignorés » (*ibid.* : 22), le monde étant divisé entre ceux qui détiennent la force et les moyens de production et ceux qui n'ont que la force de travail (*ibid.* : 25). La seule crainte à avoir de la part des communautés locales à l'égard des aires protégées est qu'elles se livrent à des actes de vandalisme et de sabotage (*ibid.* : 26).

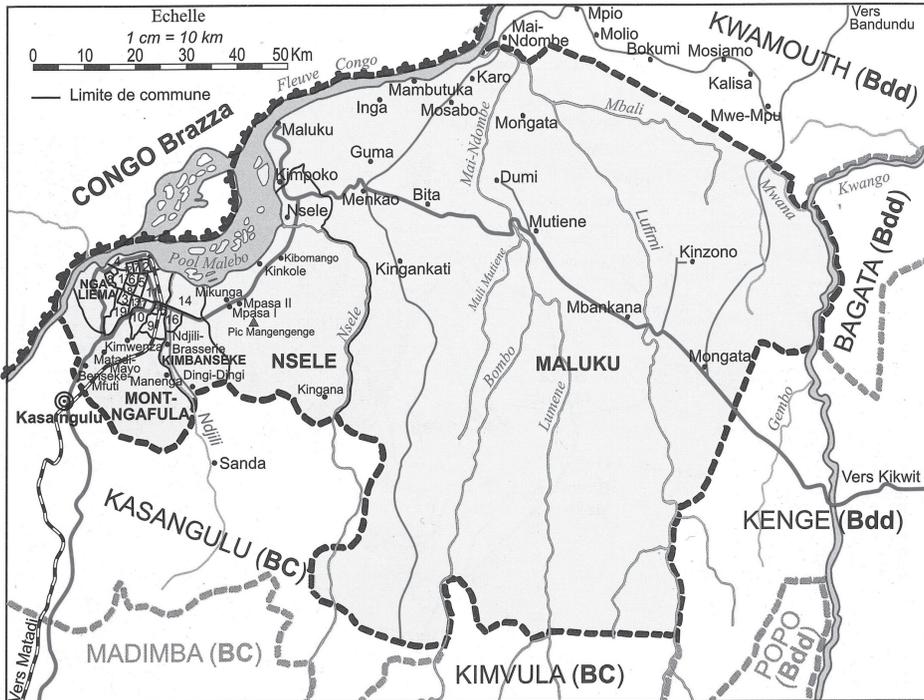
Dans ce contexte, la question qui se pose est celle de savoir si le conflit entre le DCRIBL et le groupement Mbankana au plateau des Bateke résulte de la volonté de certains d'imposer la conservation à d'autres et quelles en sont les potentielles voies de sortie.

## 1. Contexte de la gouvernance des aires protégées en RDC

La gouvernance est définie comme un « ensemble d'interactions entre structures, processus et traditions qui déterminent la manière dont le pouvoir et les responsabilités sont exercés, les décisions prises, et la manière dont les citoyens ou d'autres acteurs sont impliqués dans la prise de décisions. Elle se pose la question de savoir qui a une zone d'influence, qui décide, et comment les preneurs de décisions doivent rendre compte de leurs actes vis-à-vis de la population ou de la hiérarchie » (Graham *et al.* 2003 : 1). En RDC, la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en RDC (Code forestier) définit une aire protégée comme étant « une zone géographiquement désignée, délimitée, réglementée et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation ».

Le Code forestier, en son article 7, dresse une classification et une affectation territoriale. Il stipule que les forêts en RDC sont la propriété de l'État. Trois catégories de forêts caractérisent, désormais, le domaine forestier de l'État : les forêts classées, appelées aires protégées, les forêts protégées et les forêts de production

Carte 1. Ville-province de Kinshasa



À l'est, la commune de Maluku (80 % de superficie de la ville).

On y aperçoit les deux rivières : Bombo et Lumene.

**Source** : de Saint Moulin, L. 2011. *Atlas de l'organisation administrative de la République démocratique du Congo*. Kinshasa : p. 15.

permanente. Les premières sont celles soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation. Les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et qui sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux droits d'exploitation (WRI 2009 : 13-15). Enfin, les forêts de production permanente sont les forêts soustraites des forêts protégées par une enquête publique en vue de les concéder (Code forestier, art. 10).

Les aires protégées de la RDC couvrent une superficie administrative de 26 millions d'hectares, soit 11 % du territoire national. Le Domaine de chasse et la réserve intégrale de Bombo-Lumene (DCRIBL), situés à 120 kilomètres du centre-ville de Kinshasa, ont été respectivement créés en 1968, par l'arrêté ministériel n° 07 du 10 février 1968 portant création d'un domaine de chasse en territoire de Kasangulu (Ville de Kinshasa, arrêté ministériel n° 07), pour ce qui concerne la partie Domaine de chasse ; et en 1976, pour la partie réserve intégrale, par l'arrêté n° 00621 du 16 avril 1976 portant création d'une réserve zoologique et forestière en zone de Maluku (Département de l'Agriculture, arrêté n° 00621), avec comme

objectif de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles (Vermeulen *et al.* 2006 : 4).

Maluku est située au plateau des Bateke, à l'est de Kinshasa. Sa population est estimée à près de 513 581 habitants, soit une densité de 64 habitants/km<sup>2</sup>. Elle est constituée en majorité de Teke (originaires et/ou autochtones), de Kongo, venus en majorité du Bandundu et du Bas-Congo, et de Luba du Kasai (Commune de Maluku 2011 : 3). Le DCRIBL a le statut d'une forêt classée dont la superficie administrative est estimée à 350 000 ha, tandis que sa superficie SIG (Système d'information géographique) est estimée à 206 397 ha (WRI 2009 : 35).

## 2. Méthodologie

L'enquête sociologique oppose généralement l'approche qualitative à l'approche quantitative. La première recourt à un nombre limité de cas, conduite par entretiens approfondis, tandis que la seconde fait référence à des études statistiques, réalisées à partir d'un questionnaire fortement structuré (Berthier 2009 : 26).

Une enquête a été réalisée, sous la supervision de l'École régionale d'aménagement et de gestion intégrés des forêts et territoires tropicaux (ERAIFT), avec l'appui de Wallonie-Bruxelles International (WBI), de janvier à mars 2013, dans trois villages appartenant au groupement Mbankana ainsi qu'à la station de la réserve de Bombo-Lumene. Situés à l'intérieur de la réserve, les villages Mbankana, Mutiene et Impini sont directement impliqués dans ce conflit.

Mbankana est une localité située à 4° 26' 56" de latitude Sud et 16° 00' 26" de longitude Est sur la route nationale n° 1, route du Bandundu, entre les localités Dwale et Mongata. Sa superficie habitée est de 611 ha. Sa population, estimée à plus de 8660 habitants en 2007 (Trefon *et al.* 2007 : 131), atteignait 29 716 habitants en 2010. La même année, la migration interne représente 45 personnes, contre 15 en ce qui concerne la migration externe, le nombre de naissances était de 48 enfants, celui des décès de 41 par an (Commune de Maluku 2011 : 48).

Mutiene est situé à 4° 17' 44" de latitude Sud et 16° 00' 26" de longitude Est, sur la route nationale n° 1, entre la bifurcation de Mutiene 2 (Bif), qui mène au village Dumi, et l'entrée principale de la réserve de Bombo-Lumene. Sa superficie habitée est de 55,42 ha. Mutiene compte 370 maisons de 8 à 10 personnes, soit une population allant de 2960 à 3700 habitants<sup>2</sup>.

Impini est situé à 4° 18' 36" de latitude Sud et 16° 00' 07" de longitude Est. Le village compte près de 200 habitants. Il est situé vers le sud du village Mutiene, à l'intérieur de la réserve, à quelque 200 mètres de la galerie forestière de Bombo-Lumene et de la rivière Bombo. On y accède par moto ou par véhicule, à partir d'une route en terre accessible depuis le village Mutiene. Les habitations sont en paille et s'alignent de chaque côté de la route. Le village ne cesse de s'étendre,

---

<sup>2</sup> Source : un enquêté ayant réalisé la campagne de distribution de moustiquaires imprégnées en 2012.

suite à l'arrivée progressive de membres et d'amis de la famille du chef de village, en provenance de Kinshasa<sup>3</sup>.

La présente étude a utilisé la méthode mixte, qui combine les deux approches évoquées ci-dessus. Au total, 20 entretiens ont été réalisés (à savoir deux avec le secrétaire du bourgmestre, un avec le responsable de l'Agence nationale de Renseignement (ANR), un avec le responsable du service de l'agriculture et un avec celui du service de l'environnement et tourisme de la commune de Maluku, deux avec le conservateur de la réserve, un avec le conseiller juridique de la réserve, sept avec les chefs traditionnels – dont trois avec le chef du village Mbankana, deux avec le chef du village Mutiene et deux avec le représentant du chef de village Impini –, un avec un membre de la société civile, un avec une ONG de la place, une interview du chef local de la police et deux interviews du chef de parking de l'Association de chauffeurs du Congo (ACCO) basé au village Mutiene). Les entretiens avaient pour objectif d'élucider les causes et les conséquences du conflit.

Le questionnaire a été soumis à la population des villages concernés, choisis, selon l'échantillon par unités et grappes, au sein d'un ensemble de 532 ménages (soit un enquêté par ménage), dont un effectif de 259 personnes à Mbankana, de 150 personnes à Mutiene et de 123 à Impini. Les questions étaient de type fermé. L'âge des enquêtés variait entre 16 et 66 ans.

Nous avons cherché à comprendre les raisons du non-dédommagement de la population déguerpie de ses terres, à mesurer l'impact de la dynamique de l'occupation anthropique du sol, à analyser les conséquences de la pression des populations sur la faune et la flore, à étudier le conflit entre les populations et la réserve, en mettant un accent particulier sur les responsabilités des uns et des autres, sur le processus de prise de décisions, sur le droit des populations à la parole, etc., à chercher à connaître le mode de fonctionnement du système traditionnel de résolution des conflits, les implications ou les impacts du conflit sur le secteur social, économique, écologique, juridique et sécuritaire, à mesurer l'étendue du pouvoir des chefs traditionnels et du conservateur de la réserve, ainsi que les représentations de l'espace par les populations.

### 3. Résultats de l'enquête

L'enquête a révélé qu'il existe bel et bien un conflit entre différentes parties prenantes à la gestion du DCRIBL. Plusieurs causes à ce conflit ont pu être identifiées. Les principales concernent la vente des terres de la réserve, l'interdiction par la réserve de pratiquer l'agriculture et la carbonisation à l'intérieur de celle-ci, ainsi que l'opposition de cette dernière à l'implantation de villages. Ensuite viennent le mode de gestion de la réserve, qui consiste en l'emploi de la force et de la répression

---

<sup>3</sup> Entretien avec le chef du village Mutiene, Milanda Ngaliema, le 14 février 2013, à Mutiene, et avec le représentant légal du chef de village Impini, Lebo Nguasa Oscar, à Impini, le 12 mars 2013.

contre les populations, les déguerpissements répétés dans le non-respect des droits fondamentaux de l'homme, particulièrement ceux des femmes et des enfants, ainsi que les accusations contre les populations du village Impini, à qui on reproche la création d'un nouveau village ainsi que l'extermination de la forêt liée à la pratique de l'agriculture et de la carbonisation. Enfin, l'anthropisation, la dynamique anthropique et la disparition de la faune sont à la fois causes et conséquences du conflit.

En résumé, ce conflit apparaît comme la résultante de la non-participation de la population à la gestion de l'aire protégée.

## 4. Analyse du conflit

### 4.1. L'incomplétude et les contradictions du cadre juridique

Le conflit entre le DCRIBL et les communautés locales du groupement Mbankana est la résultante d'une série de contradictions liées au fait que l'application des lois ne suit pas nécessairement les prescrits juridiques. À certains moments, en effet, les lois nationales soit ne s'accordent pas, soit ne sont pas suivies de mesures d'application ou ne sont carrément pas exécutées. Le cadre juridique semble, de ce fait, incomplet et aurait dû être complété par les lois internationales.

On sait, en effet, que des conventions internationales définissent les droits civils (liberté d'expression, droit à la propriété et à la justice), politiques (participation à la prise de décision à travers le vote) et sociaux (bien-être économique). C'est le cas de la Déclaration des Nations unies (NU) sur les droits humains, à laquelle la RDC a adhéré (Luzolo Bambi Lessa 2004 : 174), et de celle sur les droits des peuples autochtones (Lockwood 2010 : 756), dont la Charte africaine, que la RDC a ratifiée le 20 juillet 1987 (CAMV *et al.* 2006 : 5). Sont concernés ses articles 20 (autodétermination), 21 (libre disposition des richesses naturelles), 22 (droit au développement économique, social et culturel) et 24 (droit à un environnement satisfaisant et global, propice au développement des peuples autochtones).

La déclaration des droits des peuples autochtones des Nations unies stipule, à titre illustratif, que ceux-ci ont droit à l'autodétermination (art. 3) (NU 2007 : 5). Ils ne peuvent être chassés de leurs terres ou territoires. La réallocation de ceux-ci ne peut se faire sans le libre consentement informé et sans qu'un accord prévoyant une compensation et un probable retour n'ait été signé (art. 10). Ils ont le droit de posséder, utiliser, développer et contrôler les sols, territoires et ressources qu'ils détiennent à travers une propriété, un usage ou une occupation traditionnelle aussi bien que ceux qu'ils ont acquis. Les États devraient leur accorder une reconnaissance légale et une protection de leurs terres, territoires et ressources (art. 26).

Au sujet de la réinstallation des populations déplacées, la Banque mondiale (BM) préconise d'informer, de consulter et d'obtenir la compensation rapide et efficace sur les pertes attribuables directement au processus de réinstallation. En outre, elle reconnaît les droits de propriété et les droits coutumiers (Cernea *et al.* 2003 : 47) des peuples autochtones.

Ces dispositions sont pourtant loin d'être appliquées en ce qui concerne la population du village Impini, qui affirme que rien de tout ce qui précède n'a jamais été mis en application lors des quatre déguerpissements dont elle a été victime depuis 1985. Ceci l'a souvent privée des ressources naturelles héritées des ancêtres qui auraient occupé l'espace dans les années 1800.

En effet, selon les acteurs, lors de la création tacite de la réserve en 1958, les autorités belges de l'époque et les autorités traditionnelles se sont entendues sur le droit des populations trouvées sur le lieu d'y demeurer. Il leur a, cependant, été interdit de créer de nouveaux villages. Ces propos sont par ailleurs repris dans un document de l'Union internationale pour la Conservation de la nature (UICN/PACO 2010 : 93). Le compromis entre les autorités belges et les autorités traditionnelles n'a cependant pas été coulé par écrit. Les déguerpissements du village Impini relèveraient, dès lors, d'un simple malentendu. Les conservateurs qui se succèdent dans la réserve ont une durée très limitée et ils y ont appliqué la loi, en considérant que le village Impini était un village récemment créé, et donc illégal, car situé à un endroit autre que celui du village laissé par leurs ancêtres. Notons qu'en dehors des actes de création de la réserve et du domaine de chasse, cette aire protégée ne dispose d'aucun autre document la régissant (*ibid.* : 94). Ceci empêche donc une action efficace du conservateur.

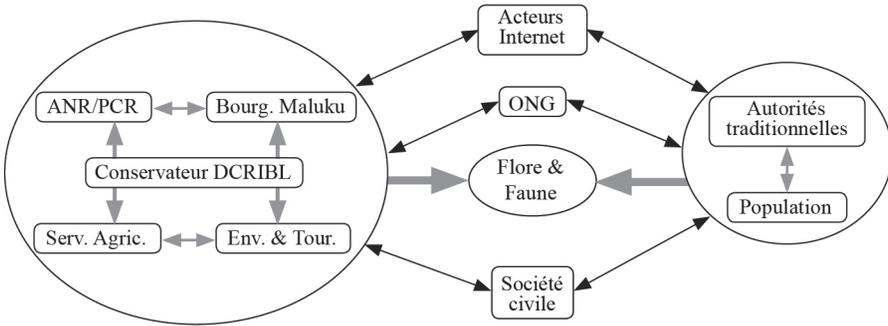
En ce qui concerne les modalités de règlement des conflits sur les terres des communautés locales, la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, en son article 26, prévoit que ceux-ci ne peuvent être portés devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties, devant l'organe consultatif provincial de l'agriculture, un organe local de gestion de conflits, prévu à l'article 9. Dans la pratique, les conflits ne sont pas réglés par ce dispositif ; le recours aux instances judiciaires est la règle, quand bien même l'on sait qu'un décret du 6 février 1920 précisait que « les terres que les indigènes habitent, cultivent ou exploitent de quelque manière que ce soit selon les coutumes et usages locaux » n'étaient pas sous l'emprise du droit écrit.

Au sujet de la gestion des aires protégées de la RDC, il convient de souligner que trois acteurs principaux s'en occupent : l'État, la Province et les entités territoriales décentralisées (Constitution 2006 : art. 202.25 ; art. 204.20 ; Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture 2010 : art. 10 ; Loi n° 11/009 sur la protection de l'environnement : art. 27, 28, 30, 32, 35). Dans la réalité, toutes ces lois ne précisent aucunement les modalités de gestion reconnues aux communautés locales en ce qui concerne les aires protégées, les communautés locales n'intervenant précisément qu'au niveau de la lutte contre les incendies, de la reconstitution des ressources forestières ou du reboisement (Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 (Code forestier) : art. 63, 78, 79, 80), autrement dit, là où on a détruit, brûlé, déboisé ou dégradé la forêt.

### 4.2. Les responsabilités des acteurs et des parties prenantes

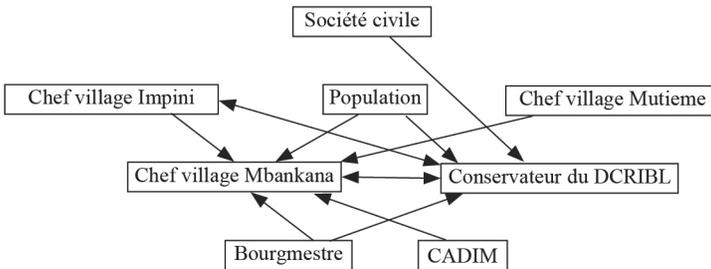
Les différents acteurs et parties prenantes impliqués dans le conflit autour du domaine de chasse et de la réserve intégrale de Bombo-Lumene sont, d'un côté, les agents de l'ANR (Agence nationale de renseignement), de la PNC (Police nationale congolaise), le conservateur de l'ICCN (Institut congolais pour la conservation de la nature) et le bourgmestre de la commune de Maluku ; de l'autre, les autorités locales et la population. Les membres de la société civile<sup>4</sup>, les ONG, dont le CADIM (Centre d'appui au développement intégral/Mbankana), et les acteurs internationaux appuient, quant à eux, la communauté sur ses divers aspects.

Figure 1. Graphe des relations des acteurs en conflit



En nous basant sur les déclarations et les opinions des uns et des autres, nous constatons que les acteurs clés sur cette scène sont le conservateur et le chef du village Mbankana. Dans un graphe de relations, à l'image du sociogramme cher à Moreno, on peut facilement identifier les acteurs se trouvant dans une étroite relation de conflit (Moreno par Bernard 2004 : 4).

Figure 2. Graphe des relations de responsabilités du conflit sur le DCRI BL<sup>5</sup>



<sup>4</sup> La distinction entre « société civile » et « ONG » mérite d'être mentionnée, dans la mesure où la société civile congolaise ne représente pas généralement l'opinion de la base, du fait de sa particulière tendance à la politisation et/ou la poursuite d'intérêts privés.

<sup>5</sup> Le chef du village Mbankana et le conservateur de la réserve reçoivent plus de flèches que tous les autres. Cela indique qu'elles sont les deux personnes les plus impliquées dans le conflit.

Du point de vue des relations de pouvoir, notamment en ce qui concerne l'effectivité de leur pouvoir, les acteurs en conflit guettent l'une ou l'autre zone d'incertitude et/ou d'imprévisibilité pour agir derrière le dos des uns et des autres. En effet, le DCRIBL est une aire protégée assujettie à un certain nombre de règles. Celles-ci s'expriment en termes d'interdits, dont celui de chasser ou de circuler sans permission préalable. C'est muni de cet ensemble de dispositions qu'agit le conservateur du DCRIBL qui, investi de ses pouvoirs administratifs et paramilitaires, se voit ainsi conféré le droit de décider de la vie des communautés locales en utilisant la force et la violence. Le pouvoir, utilisé dès lors à travers ses attributs ou en tant que tel, n'est pas une relation ni une interaction réciproque. Aussi le chef du village Mbankana utilise-t-il les zones d'incertitude en sa disposition pour passer outre les mesures de conservation des écosystèmes de la réserve et agir en tant que chef *multicasquettes*. C'est ainsi que, se servant de ses pouvoirs, loin au-dessus de ceux du conservateur, il se permet de vendre et de distribuer la terre à qui bon lui semble. Il n'est pas rare, en effet, de voir le chef signer des correspondances au titre de chef de chefferie et de terre (Labi 2010 Transmission : 2 et s.d., Autorisation 2) ou de député provincial (Labi 2011 Indignation 2 ; Labi 2013 Mise en garde : 2)<sup>6</sup>. En agissant ainsi, le chef de village Mbankana procède par usurpation de pouvoir, dans la mesure où ses actes sont illégaux, car il ne peut, en principe, pas vendre la terre de la réserve ni remettre en cause les décisions du conservateur. Dans les faits, cependant, on assiste à une certaine fragilisation du pouvoir du conservateur qui ne peut que regarder, impuissant, le comportement du chef de village. Les deux principaux protagonistes ne se préoccupent donc pas de mettre en place un système de gestion basé sur la réciprocité de la relation. Au contraire, chacun d'eux utilise l'un ou l'autre attribut de pouvoir pour renforcer ses positions et ses propres sentiments de domination.

Le pouvoir du conservateur demeure administratif et militaire, tandis que celui du chef de groupement Mbankana est à la fois traditionnel, judiciaire, parlementaire et discrétionnaire, dans la mesure où même le chef de l'État lui doit une certaine allégeance, car son électorat compte et c'est auprès de ce dernier qu'il s'adresse personnellement lorsqu'il s'agit d'obtenir la réalisation d'activités de développement (propos du chef de village Mbankana).

Se met, dès lors, en place une parallélité du pouvoir qui empêche une conservation participative de la réserve. Le conservateur peut intervenir de manière répressive dans les villages, mais ne peut pas arrêter le chef traditionnel ni remettre en cause ses décisions en ce qui concerne l'attribution et l'usage de la terre<sup>7</sup>. Le chef du village

<sup>6</sup> Puisqu'il n'est pas possible de faire figurer en annexe de cet article les différentes correspondances du chef coutumier à l'adresse du conservateur, nous avons jugé utile d'en indiquer l'objet (transmission, autorisation, indignation, mise en garde) pour donner une idée du contenu de ses écrits auprès du conservateur et d'autres agents de l'État.

<sup>7</sup> Des concessions entières ont ainsi été attribuées à des Coréens (5000 ha ?), à la Pédiatrie de Kimbondo (2000 ha), à des sujets turcs (1000 ha), au groupe sino-congolais San Bilang (6000 ha), qui constituaient l'espace agricole des villageois, à qui le même chef a permis de

est, en effet, à la fois chef coutumier, chef de groupement, député provincial – donc jouissant d’une immunité parlementaire –, juge, et il dispose d’un pouvoir discrétionnaire, en raison de ses contacts personnels haut placés. Une simple arrestation susciterait certainement des réactions de la part de la population. Le conservateur ne peut, de ce fait, que le traduire en justice. Il est dommage qu’à ce niveau les procès soient longs et leur dénouement souvent incertain. La tendance des deux acteurs est ainsi d’augmenter les zones d’imprévisibilité (utiliser les forces et les moyens les plus contraignants), pour l’un, et d’augmenter les zones d’incertitude (nouer des relations solides lui permettant une grande marge de manœuvre), pour l’autre.



**Chef Labi Mbama (Mbankana)**, photo © Mavakala Kalunseviko Krossy, 2013.



**Conservateur Monia Imongainya (ICCN)**, photo © Mavakala Kalunseviko Krossy, 2013.



**Chef Milanda Ngaliema (Mutiene)**, photo © Mavakala Kalunseviko Krossy, 2013.



**Chef Nkie Tono et son représentant légal Lebo (Impini)**, photo © Mavakala Kalunseviko Krossy, 2013.

cultiver dans l’espace dénommé 10 ha (habitat naturel des buffles), à proximité de la station du DCRI BL et 2000 ha aux petits fermiers (Récit du conservateur du DCRI BL, Fabien Monya Imonganinya, en date des 23 mars et 2 avril 2013 à la station de Bombo-Lumene et au centre-ville de Kinshasa).

### 4.3. Un conflit multidimensionnel

Le conflit DCRIBL vs Groupement Mbankana conditionne l'inefficience dans la gestion de cette aire protégée. La question de son statut est de temps en temps remise sur la table par les chefs de village qui prétendent que le DCRIBL ne dispose pas de titre de propriété ou qu'il serait géré avec des documents non authentiques. Seuls les actes créant la réserve et le domaine de chasse en constituent les documents juridiques. Ceci n'est pas, cependant, un manquement de la part de l'État qui n'a, en principe, pas besoin d'autres documents dans le cadre de l'établissement d'une aire protégée. Cependant, pour sécuriser ses avoirs, l'État ferait mieux d'obtenir un acte de classement. Ce dernier permettrait de définir définitivement, après un débat qui tienne compte des *desiderata* de toutes les parties, les limites de l'aire protégée. Mais aussi, l'État pourrait être porté à obtenir les titres de propriété cadastrale afin de mettre hors d'état de nuire toute personne désireuse de s'investir dans l'acquisition de terre.

Dépassée par toutes sortes de situations et de problèmes, la conservation est assumée, dans ce cas, sans décence. Au contraire, elle se fait avec répression, dans la mesure où les écogardes, munis d'armes à feu, s'illustrent par des destructions de plantations ou d'abris, des tirs de sommation dans les villages, des arrestations arbitraires, des confiscations de vélos et autres biens des villageois, etc. Le déguerpissement de la population, sans étude d'impact ni autres précautions à l'endroit des jeunes, des femmes et des personnes âgées, donne l'impression à celle-ci d'être marginalisée. Le conflit dans ce cas souffre d'un manque de volonté de le résoudre à l'amiable.

La plus grande préoccupation concernant la gestion du DCRIBL est certainement celle liée à l'absence d'un plan d'aménagement. La question de la durabilité de la gestion de la réserve se pose, dès lors, avec acuité, surtout lorsque l'on sait que le conservateur ne gère, dans la réalité, que la partie nord de la réserve. Toute la zone vers le territoire de Kasa-Ngulu, au sud, serait devenue un *no man's land*, en raison de la taille du DCRIBL. Ce qui explique le phénomène de vente ou de spoliation de ses terres par les communautés locales ainsi que les difficultés d'ordre humain avec 17 écogardes, financier et matériel avec deux véhicules tout terrain, dont l'un en panne, qui empêchent d'atteindre ces recoins.

Le conflit entre les communautés locales et le DCRIBL mérite ainsi d'être analysé sous l'angle de trois dimensions principales : la dimension relationnelle, la dimension foncière et la dimension de la dynamique anthropique.

#### **Dimension relationnelle du conflit**

Le conflit qui oppose les communautés locales de Mbankana au Domaine de chasse et réserve intégrale de Bombo-Lumene est d'ordre relationnel. Il est lié à la poursuite d'objectifs relativement opposés, à savoir la conservation et l'exploitation. Sur le plan relationnel, le conflit est dû à la mauvaise qualité de la communication, qui ne permet pas une collaboration entre acteurs, chaque partie

se contentant de mettre en place une soupape de sécurité dans le but de préserver ses propres intérêts. La question se pose aussi en rapport avec la légitimité des acteurs. La légitimité renvoie à la validité de l'autorité, la manière dont celle-ci est générée, l'étendue de la prise de décisions ainsi que l'intégrité avec laquelle l'autorité est assumée. De ce point de vue, il est évident que toutes les autorités en lice souffrent d'un problème de légitimité, du fait de leur implication dans la spoliation de la réserve, de la non-implication des communautés locales dans la gestion, de la répression des activités villageoises.

Une autre problématique qui divise les communautés villageoises et la réserve de Bombo-Lumene est celle liée au partage non équitable des ressources générées par la réserve. Dans le passé, lorsqu'un animal abattu par des braconniers était récupéré, les conservateurs belges le ramenaient au village et le partageaient avec la population. La réserve procédait aussi à la distribution de quelques biens aux gardes, dans les écoles et aux villageois. Même les patrouilles se faisaient de manière conjointe. Du point de vue de la contractualisation, le renouvellement des contrats se faisait tous les 25 ans. Tout ceci n'existe plus<sup>8</sup>.

D'un autre côté, le facteur relationnel joue un rôle capital lorsque le chef du groupement Mbankana prétend ne rendre compte qu'au chef de l'État, aux ambassadeurs et aux organismes internationaux de développement. Ceci empêche une fois de plus la mise en place d'un mécanisme de gestion basé sur le consensus et l'harmonie dans le vécu quotidien des différents acteurs. La faible contribution de la réserve au développement de la contrée, la gestion formelle couplée à la gestion informelle consacrent la parallélité du pouvoir entre acteurs empêchant ainsi une conservation participative.

### **Dimension foncière du conflit**

Sur le plan foncier, la réserve fait face à différentes revendications de paternité des terres des villages et de délimitation des frontières, qui donnerait à chacun plus d'espace que ce qui est censé représenter l'étendue actuelle de sa superficie. Le village Mbankana revendique à ce titre de vastes étendues ainsi qu'une limite allant de la route nationale n° 1 jusqu'à 12 km à l'intérieur de la réserve, constituant la limite autorisée des activités agricoles. La station de la réserve se trouve pourtant à 6 km de la route nationale n° 1. En réalité, les limites de Mbankana ne sont pas connues et la fameuse limite de 12 km, évoquée ci-dessus, proviendrait d'une demande faite au président Mobutu par le chef de groupement Mbankana, mais demeurée sans suite.

Quant à la question de la vente de terres aux Coréens, cet acte est parmi les plus rares qui marquent la collaboration entre différents acteurs en conflit. Plusieurs témoignages ont, en effet, attesté que c'est le chef de groupement Mbankana, en collaboration avec le chef du village Mutiene, qui aurait opéré la vente, en com-

<sup>8</sup> Récit du chef de groupement Mbankana, Labi Mbama, en date du 30 mars 2013 à Mbankana.

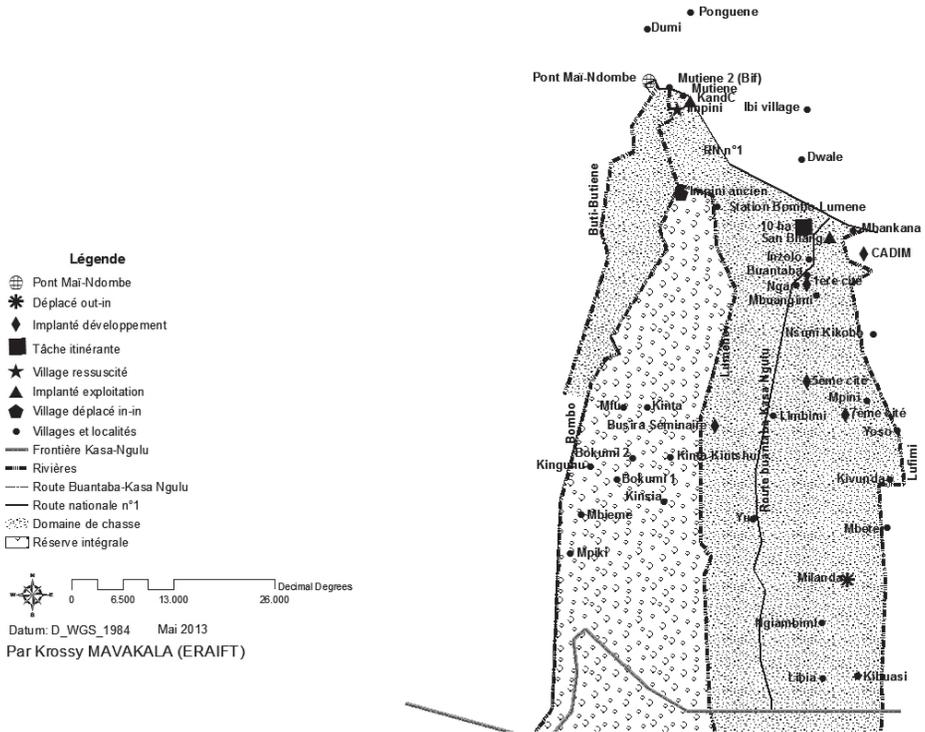
plicité avec le conservateur de la réserve. Faits niés par ces derniers, qui arguent qu'aucune transaction financière n'a été effectuée, nonobstant quelques bouteilles de bière offertes aux chefs. Au contraire, c'est la commune qui devrait, avant tout, selon eux, procéder à la vérification de la vacance des terres avant d'envisager une quelconque vente. On sait, pourtant, qu'en terre teke, deux possibilités s'offrent à l'allochtone pour accéder à la terre. L'allochtone, dénommé pour le premier cas « coopérant », peut accéder à la terre moyennant quelques offrandes données au chef du village. La terre lui est livrée, dans ce cas, pour une durée de deux ans. Par contre, ce dernier peut accéder à la terre pour une durée de vingt ans moyennant une redevance en espèces. Le nouvel acquérant est appelé « fermier » (Vermeulen *et al.* 2011 : 540). Ce qui indique que les personnes, institutions ou organisations qui ont acquis des espaces à l'intérieur de la réserve y restent pour très longtemps. Ceci permet de démentir le point de vue des chefs de village, qui prétendent qu'il n'y a pas eu de transactions financières dans la vente de terre aux Coréens.

Enfin, le conflit à Mbankana est aussi intervillageois. Mutiene et Impini revendiquent chacun la paternité du territoire sur lequel les deux villages sont implantés. Mutiene brandit un document manuscrit rédigé en 1958 qui précise les limites de son territoire, tandis qu'Impini revendique l'antériorité de l'occupation de la région, puisque leurs premiers occupants auraient été leurs ancêtres, qui s'y seraient établis vers 1800. À cela, il conviendrait d'ajouter la problématique de la délimitation naturelle de l'espace, une pratique courante dans la région, qui consiste à conférer la terre en utilisant les éléments naturels pour marquer la limite entre différentes entités territoriales. Des difficultés se présentent, dès lors, lorsque la route a disparu, l'arbre a été coupé, la rivière ou le lac s'est asséché, ou que ceux qui avaient procédé à la distribution de la terre ont disparu.

### **Dimension de la dynamique anthropique du conflit**

Jan Bogaert a proposé un diagramme regroupant dix processus de transformation spatiale (Bogaert *et al.* 2004 : 64). L'auteur distingue, en effet, les processus suivants : « fusion », « restriction », « création », « déformation », « dissection », « élargissement », « fragmentation », « perforation », « déplacement » et « disparition » des tâches. Si l'on se réfère à ce diagramme, il est évident que le DCRIBL pourrait être classé dans la phase « disparition », vu l'impact de son invasion. Cette probable disparition est due à l'amenuisement de l'espace forestier et à la disparition de la faune provoqués par les différents mouvements dans la réserve. La référence à ce modèle a permis d'identifier 3 types de mouvements humains et faunistiques qui sont à la fois causes et conséquences de la dégradation de l'écosystème forestier et faunistique, et, par ricochet, du conflit.

Carte 2. Dynamique anthropique et faunistique du DCRIBL<sup>9</sup>



**Les mouvements in-in**

Ceux-ci renvoient à l'idée de la dynamique anthropique opérée à l'intérieur même de la réserve par les communautés résidentes à savoir :

- la *ressuscitation villageoise*, c'est-à-dire la refondation d'un village jadis disparu à l'intérieur du domaine comme Impini, refondé depuis plus de 4 ans ;
- le *déplacement villageois* est un mouvement de déplacement interne d'un village. Impini a été déplacé de son ancienne localisation « Mupoto » située à « Lito », au point de jonction des rivières Bombo et Lumene vers la forêt appelée « Sulema » ;
- le *déguerpissement villageois* est un mouvement qui se produit lorsque l'usage de la force est sollicité afin de renvoyer les populations en dehors de

<sup>9</sup> Sur la carte de la dynamique anthropique et faunistique du DCRIBL, on voit clairement les deux aires protégées, dont la première, à savoir la Réserve intégrale, constitue la zone centrale et la deuxième, le domaine de chasse, la zone tampon. La première est une zone forestière qui ne comprend que 2,3 % du territoire (WRI 2009 : 35) en voie de disparition, dans la mesure où on ne retrouve la forêt que le long de deux rivières : Bombo et Lumene ; tandis que la deuxième est une zone savanicole, plus importante en termes de superficie, mais qui facilite l'accès, plutôt que de l'en empêcher, à la première.

l'espace sous protection intégrale. Contrairement aux modèles qui démontrent que le déguerpissement se fait de l'intérieur vers l'extérieur d'une aire protégée, à Bombo-Lumene ce mouvement se fait plutôt de l'intérieur vers l'intérieur, dans la mesure où la population d'Impini, la seule victime, s'établit souvent à Mutiene, qui se trouve dans la réserve ;

- la *tâche itinérante* est un mouvement *in-in* qui renvoie à toutes les activités d'exploitation du sol et de la forêt conduisant à la transformation et à la modification du paysage. Il s'agit particulièrement de l'agriculture et de la carbonisation, pratiquées par tous à un endroit, pendant un certain temps, puis à un autre par la suite. C'est le mouvement le plus dangereux dans la conservation d'une aire protégée ;
- la *relocalisation villageoise* est l'implantation d'un nouveau village à un endroit autre que celui sur lequel se trouvait le *Mupoto* ou ancien village, tel le village Impini refondé ;
- la *superposition (chevauchement) villageoise et/ou territoriale* concerne l'existence sur un même espace de deux villages qui se disputent le même terroir ou dont les limites sont les mêmes. Les villages Impini et Mutiene se disputent le même territoire. Le premier revendique son antériorité séculaire, ayant été fondé vers les années 1800, tandis que l'autre évoque la récente création du premier longtemps après 1958. Il peut aussi s'agir de l'attribution de plusieurs statuts à la même entité géographique. C'est le cas de Mbankana qui est à la fois quartier, groupement, chefferie, secteur et territoire. Mais aussi une bonne partie de la réserve se trouve dans le territoire de Kasangu, dans le Bas-Congo ;
- la *bretellisation* est un mouvement qui consiste à ouvrir des pistes, des sentiers, des bretelles et des routes à l'intérieur de la réserve dans le but d'effectuer des rallyes automobiles, des débardages, ou le transport et l'évacuation du charbon de bois et autres produits forestiers.

### **Les mouvements out-in**

Ceux-ci renvoient à un mouvement provenant de personnes externes qui envahissent la réserve comme :

- le *glissement villageois*, mouvement qui renvoie à l'établissement, dans le domaine, d'un village dont les membres se sont déplacés à partir d'une localité située en dehors de l'aire protégée. Tel est le cas du village Milanda dont la population serait venue de Popo-Kabaka, dans le Bandundu ;
- l'*implantation*, mouvement qui consiste en l'établissement à l'intérieur du domaine des propriétés privées telles que des écoles, des communautés religieuses, des fermes et des cités. L'implantation a deux volets : volet développement, lorsqu'il s'agit de l'implantation des ONG, écoles, fondations, et

- le volet exploitation, lorsqu'il s'agit de l'implantation des fermes et autres activités ;
- l'*incursion humaine*, mouvement ponctuel composé des va-et-vient entre l'extérieur du domaine et l'intérieur, dans le but d'en soutirer les ressources fauniques et floristiques. C'est le mouvement qui consiste à opérer la chasse ou à venir acheter du charbon de bois ou autre ressource forestière et animale.

### **Le mouvement *in-out***

Rare ou négligeable, ce mouvement est celui qui pousse les populations riveraines de la réserve à aller en dehors de celle-ci, mais ce mouvement pourrait avoir un impact sur la biodiversité.

## **5. Perspectives pour une gestion participative du DCRIBL**

### **5.1. Pertinence du modèle consociatif relationnel**

Il est ainsi opportun de proposer un modèle qui permette, dans un contexte de profonde division entre les acteurs principaux, d'envisager une conservation efficace, durable et de développement. Ce modèle s'appelle « modèle consociatif relationnel ». Il s'inspire de la démocratie consociative d'Arend Lijphart basée sur le *power sharing* (partage du pouvoir) dans les sociétés profondément divisées par des conflits militaires, ethniques ou religieux (Lijphart 2007 : 25-42). Le modèle consociatif relationnel diffère quelque peu du modèle participatif, dans le sens où il n'envisage pas la participation du plus grand nombre à la prise de décisions, mais chercherait plutôt à obtenir un consensus autour d'un grand nombre de sujets qui divisent les acteurs de prise de décision.

Le modèle consociatif relationnel vise le partage des attributs du pouvoir à travers l'établissement d'un ensemble de relations et interactions quotidiennes dans la gestion. En effet, les résultats de l'enquête menée dans les villages et à la réserve de Bombo-Lumene témoignent d'un manque de contacts permanents entre les acteurs, qui utilisent leur pouvoir les uns contre les autres. Aucune réunion n'est tenue entre eux, pas d'appels téléphoniques, pas de visite de travail ni de concertation, pas de campagne de sensibilisation. Aucune programmation commune d'activités de lutte contre le braconnage, par exemple, n'a pu réunir les acteurs concernés. La communication est lointaine, basée souvent sur des rumeurs et soupçons, sans aucune possibilité de vérification. Pour parvenir à une gestion durable et efficace de la réserve de Bombo-Lumene, le modèle consociatif relationnel suggère le dépouillement et le revêtement qui en sont les maîtres mots :

- le *dépouillement* est un comportement qui consiste à mettre son pouvoir à la disposition de l'autre. Le conservateur de la réserve pourrait, dès lors, éviter d'utiliser la force en recourant aux pouvoirs du chef du village Mbankana

pour obtenir le déplacement du village Impini vers son ancien *Mupoto*, par exemple ;

- le *revêtement*, par contre, consiste à agir en lieu et place de l'autre. Par exemple, les actions de développement envisagées par la réserve pourraient mieux être perçues si elles étaient présentées comme l'émanation du chef Mbankana.

Atteindre un tel niveau de collaboration nécessite, dès lors, un ensemble de préalables qui vont dans le sens de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement et de gestion, la tenue de réunions, les rencontres et visites, la coordination, la programmation des patrouilles et de la chasse, les rapports et les appels téléphoniques ; bref, un cadre convivial de collaboration basé sur la quotidienneté et la spontanéité des relations entre acteurs de prises de décision.

### **5.2. Aménagement ou réaménagement du DCRIBL**

Les articles 71, 72, 73 et 74 du Code forestier stipulent que toute activité de gestion et d'exploitation est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement. Le domaine forestier est divisé en unités d'aménagement aux fins d'exécution des tâches de planification, de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation des ressources forestières.

Le Code poursuit en disant que l'aménagement forestier peut être orienté vers :

- la production durable de tous les produits forestiers et de produits pour la biotechnologie ;
- les services environnementaux ;
- le tourisme et la chasse ;
- les autres objectifs compatibles avec le maintien du couvert forestier et la protection de la faune sauvage.

Pour chaque unité forestière, le plan d'aménagement évalue l'état des ressources forestières, puis fixe les mesures et détermine les travaux nécessaires à leur conservation et les modalités d'exploitation.

La question qu'il sied de se poser est celle de savoir s'il faut aménager ou réaménager le DCRIBL. L'aménagement du domaine de chasse et Réserve de Bombo-Lumene relève encore du mythe. Nul ne peut clairement affirmer que ce patrimoine écologique ait déjà fait l'objet d'un aménagement (de type classique). Le plan d'aménagement serait pourtant un outil qui pourrait concilier les exigences de la conservation et les besoins de l'exploitation de la population.

### **5.3. Zonage : macro ou micro ?**

Le zonage est un processus qui consiste à délimiter des territoires en vue d'attribuer à chaque partie une fonction. Ce processus a été initié en RDC depuis 2003, en réponse à l'absence constatée d'un plan national d'aménagement à la base des plusieurs problèmes (WWF 2013 : 11). En 2009, quelques avancées significatives

ont été obtenues, notamment en ce qui concerne le zonage dans les *landscapes* (paysages). Il s'agit, en effet, de l'adoption ou de la signature de trois documents : le guide opérationnel « Normes de zonage forestier de la RDC » ; l'arrêté ministériel n° 107/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 20 août 2009 portant création, composition, organisation et fonctionnement du Comité national de pilotage du zonage forestier et l'arrêté ministériel n° 106/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/009 du 20 août 2009 portant dispositions relatives à l'exécution du projet de zonage participatif dans le *landscape* MARINGA-LOPORI-WAMBA (WRI 2009 : 16).

Le zonage devrait aboutir à un meilleur usage des ressources multiples dont regorgent le sol et le sous-sol congolais. Deux projets pilotes avaient été initiés par le Gouvernement de la RDC avec l'appui de la FAO, en 2003, dans une zone pilote de près de 2 000 000 ha (Lisala-Bumba-Businga, dans la province de l'Équateur). En 2008, un atelier de lancement officiel du processus de zonage en RDC a été organisé. Ce dernier a produit des résultats tels que la mise en place d'un comité technique, d'un Comité national de pilotage, de cinq groupes thématiques, la production des normes intérimaires et des termes de référence, le financement par la BM, le programme PBF et la GIZ (WWF 2013 : 13) et une première expérience pilote de microzonage, lancée par le Worldwide Fund of Nature (WWF) fin 2013, dont les résultats sont disponibles depuis fin 2014.

Le besoin s'est, en effet, fait sentir, après les premières expériences de zonage par le haut, d'envisager le zonage par le bas ; autrement dit, le microzonage, qui a été voulu participatif. Le microzonage participatif est une limitation des zones d'usages multiples en impliquant les parties prenantes, les communautés locales et les peuples autochtones (*ibid.* : 11). C'est un processus qui associe toutes les parties prenantes ainsi que les communautés locales et les peuples autochtones. L'unité territoriale de base peut être le clan, le village ou le groupement, mais cela peut dépendre fortement du contexte local.

Pour ce qui est du zonage dans le DCRIBL, soulignons l'importance d'un processus itératif qui consisterait en des allers et retours entre le processus par le haut et le processus par le bas. Les informations obtenues au niveau du macrozonage pourraient compléter celles obtenues au niveau du microzonage et *vice-versa*. En réalité, dans tous les processus, il n'est pas impossible d'associer les acteurs du macro ainsi que ceux du micro. Cette manière de faire pourrait être profitable, dans la mesure où elle pourrait permettre une délimitation concertée de chaque terroir. Le problème de la délimitation par les éléments naturels pourrait ici trouver solution, grâce notamment à l'usage du Système d'information géographique (SIG), à travers le récepteur GPS (Global Positioning System) afin d'identifier, par des cartes, les limites de chaque entité identifiée collégialement par le processus de microzonage. Le zonage s'avère, dès lors, être un outil de résolution des conflits, dans cette région où toutes les parties se disputent le droit de propriété et d'usage des terres.

## Conclusion

Le présent travail a porté sur l'analyse des conflits entre les communautés locales du groupement Mbankana et la réserve de Bombo-Lumene au plateau des Bateke. Il a procédé à son examen et en a proposé quelques pistes de sortie. Sa problématique a tourné autour du débat sur la conservation imposée et la conservation participative, tout en cherchant à savoir si le conflit est la résultante d'une volonté d'imposer la conservation à la population.

En tout et pour tout, les résultats de l'enquête menée auprès des populations du groupement Mbankana et auprès du conservateur de la réserve de Bombo-Lumene ainsi qu'auprès d'autres partenaires ont révélé effectivement l'existence d'un conflit.

Le conflit en question implique la nécessité urgente, pour les jours à venir, de procéder à un zonage de l'aire protégée. Ceci aura l'avantage de sécuriser toutes les parties, dans la mesure où il permettra un tracé des limites et la création de périmètres spéciaux autour des villages. Ces derniers seront délimités et bornés par les parties en conflit, dont notamment le conservateur et les chefs des villages. À l'intérieur de ces périmètres spéciaux, toute activité sera permise. Des mesures strictes seront, par ailleurs, prises et appliquées en ce qui concerne toute activité allant à l'encontre de la conservation en dehors de ces périmètres.

En effet, le conflit entre les deux entités a eu des conséquences, notamment sur la flore et la faune de la réserve. La plus grande conséquence est que les communautés en profitent pour déboiser davantage la forêt. Pour sa part, l'activité de chasse a conduit à la disparition de la faune. Les populations sont ainsi victimes de répression de la part des gardes forestiers qui pratiquent des arrestations arbitraires, des jugements par défaut, des incarcérations, des mises à feu de leurs biens, des tirs de sommation dans certains villages, des saisies de leurs biens, etc. En revanche, la population s'apprête à affronter les gardes forestiers ou à organiser le pillage de la station de la réserve au cas où de tels comportements persisteraient. Sur le plan social, le développement du vol, la malnutrition et l'absence de climat de paix sociale minent la communauté, qui est désormais obligée de vivre comme dans les grandes villes, en procédant à l'achat de biens de consommation.

Les différents mouvements à l'intérieur et à l'extérieur du DCRIBL ont, dès lors, eu un impact sur la biodiversité, dont, surtout, la déforestation et la disparition faunistique. En analysant les différentes dynamiques anthropiques à la base de cette dégradation et du conflit, trois types de mouvements ont été identifiés à l'intérieur de la réserve : les mouvements *in-in*, *out-in* et *in-out*. Les premiers mouvements désignent les déplacements et toute autre forme de mouvement à l'intérieur de la réserve tels que les déplacements et la création des villages, les activités des champs et de carbonisation, etc. ; les deuxièmes font allusion aux différentes entrées de personnes venant de Kinshasa et d'ailleurs dans la réserve dans le but de réaliser des rallyes automobiles, la chasse ou l'achat de biens et l'implantation d'infrastructures scolaires et autres fermes, congrégations, etc. ; et les

derniers mouvements concernent les déplacements des populations vers Kinshasa pour acheter des biens de consommation de première nécessité.

Le conflit entre les communautés locales de Mbankana a, dès lors, une dimension relationnelle, les acteurs principaux s'activant à augmenter la zone d'imprévisibilité et la zone d'incertitude, chacun pour son cas. À chaque action correspond désormais une contre-action, à une stratégie une contre-stratégie. Ce qui fait que ces acteurs ne se rencontrent pratiquement jamais ni pour planifier, ni pour gérer, ni pour résoudre un quelconque conflit. D'où l'idée de proposer le *modèle consociatif relationnel* inspiré des travaux d'Arend Lijphart dans sa théorie sur la démocratie consociative, qui prône le partage du pouvoir dans les sociétés profondément divisées par les guerres, les religions, les conflits de tout genre.

## Bibliographie

« Arrêté n° 00621 du 16 avril 1976 portant création d'une réserve zoologique et forestière en zone de Maluku ».

« Arrêté n° 035/CAB/MIN/ ECN-EF/006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière ».

Bernard, L. 2004. « Moreno, J.L. 1934. *Who Shall Survive*, trad. fr., *Fondements de la sociométrie*. Paris : PUF, 1954 ». In *Agrégation de sciences économiques et sociales, Préparations ENS 2004-2005, Les réseaux sociaux*. Fiche de lecture. Lien Internet : [http://socio.ens-lyon.fr/agregation/reseaux/reseaux\\_fiches\\_moreno\\_1934.pdf](http://socio.ens-lyon.fr/agregation/reseaux/reseaux_fiches_moreno_1934.pdf)

Berthier, N. 2009. *Les Techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, 3<sup>e</sup> édition. Paris : Armand Colin, 352 p.

Bogaert, J., Ceulemans, R. & Salvador-Van Eysendore, D. 2004. « Decision tree algorithm for detection of spatial processes in landscape transformation ». *Environmental Management* 33 (1) : 62-73. DOI : 10.1007/s00267-003-0027-0.

Brockington, D. 2003. « Injustice and conservation is "local support" necessary for sustainable protected areas ». *Policy Matters* 12, *Community Empowerment for Conservation* : 22-30. IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.

CAMV (Centre d'accompagnement des autochtones pygmées et minoritaires vulnérables) et al. 2006. *Discrimination raciale persistante et généralisée à l'égard des peuples autochtones en République démocratique du Congo*. Rapport d'ONG soumis au groupe de travail de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, 26 p.

Cernea, M.-M. & Schmidt-Soltau, K. 2003. « The end of forcible displacements? Conservation must not impoverish people ». *Policy Matters* 12, *Community Empowerment for Conservation* : 42-51. IUCN Commission on environmental, Economic and Social Policy.

Commune de Maluku. 2011. *Rapport annuel exercice 2011*, 64 p.

*Constitution de la République démocratique du Congo* du 26 février 2006.

de Saint Moulin, L. 2011. *Atlas de l'organisation administrative de la République démocratique du Congo*. Kinshasa : Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS).

Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. 2003. « Governance principles for protected areas in the 21st century ». Paper prepared for the *Fifth World Parks Congress*. Durban, South Africa, in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, 50 p.

Karsenty, A., Vogel, A., Ezzine de Blas, D. & Fétiveau, J. 2012. « La problématique des “droits sur le carbone” dans REDD+ ». *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, coll. « Débats et Perspectives ». Mis en ligne le 9 novembre 2012, consulté le 28 novembre 2012. Lien Internet : <http://vertigo.revues.org/12974>. DOI : 10.4000/vertigo.12974, 13 p.

Kwokwo, A. 2003. *Atelier sur le Processus de mise en œuvre du Code forestier de la République démocratique du Congo et de ses normes d'application. Le nouveau Code forestier congolais et les droits des communautés des forêts*. Rainforest Foundation Norway, 23 p.

Labi Mbama. 2010. « Transmission de la reconstruction de l'ancien village Impini ». Lettre, inédite.

Labi Mbama. 2011. « Indignation et demande de restitution de nos terres spoliées ». Lettre, inédite.

Labi Mbama. 2013. « Mise en garde ». Lettre, inédite.

Labi Mbama. s.d. « Autorisation n° 68 CH.S.MB/C.MAL/NKBEDIUWE/0010 portant autorisation d'installer le village Impini ». Lettre, inédite.

Lijphart, A. 2007. *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York : Routledge Taylor & Francis Group, 237 p.

Lockwood, M. 2010. « Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management* 91 (3) : 754-766.

*Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en RDC* (Code forestier).

*Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture*. 2011.

Luzolo Bambi Lessa. 2004. « Droit congolais, droits de l'homme et engagements internationaux ». In *Séminaire international sur la gestion de la transition en RDC, Kinshasa, 26-28 avril 2004*, pp. 173-181. Lien Internet : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/V.B.2.pdf>

McShane, T.-O. 2003. « Protected areas and poverty the linkages and how to address them ». *Policy Matters* 12, *Community Empowerment for Conservation* : 52-54. IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.

NU (Nations unies). 2007. *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, 20 p.

Pimbert, M. 2003. « Reclaiming diversity and sustainability in community-based conservation ». *Policy Matters* 12, *Community Empowerment for Conservation* : 76-85. IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.

Trefon, T., Assenmaker, P. & Mutambwe Shango. 2007. « Bombo-Lumene, espace protégé et menacé en périphérie de Kinshasa ». In *Gestion participative en Afrique centrale : quatre études de cas*. Bruxelles : GEPAC/ULB/EU, pp. 127-150.

UICN/PACO. 2010. *Parcs et réserves de la République démocratique du Congo : évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées*. Programme Aires protégées pour l'Afrique du centre et de l'Ouest (PAPACO). Ouagadougou : UICN/PACO, 149 p. Lien Internet : <http://www.papaco.org/eval%20RDC1.pdf>

Vermeulen, C., Dubiez, E., Procs, P., Diowo, S., Yamba Yamba, T., Shango Mutambwe, Peltier, R., Marien, J.-N. & Doucet, J.-L. 2011. « Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de Kinshasa, RDC ». *Base* 15 (4) : 535-544.

Vermeulen, C. & Lanata, F. 2006. « Le domaine de chasse de BomboLumene : un espace naturel en péril aux frontières de Kinshasa ». *Parcs et Réserves* 61 (2) : 4-8.

Wilson, A. 2003. « All parks are people parks ». *Policy Matters* 12, *Community Empowerment for Conservation* : 73-75. IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.

WRI. 2009. *Atlas interactif de la République démocratique du Congo*, 68 p.

WWF. 2013. *Rapport de l'Atelier d'harmonisation du processus de micro zonage participatif en RDC*, 57 p. Lien Internet : [www.congobasinprogram.com/site/getfile.php?id=136](http://www.congobasinprogram.com/site/getfile.php?id=136)

Zacharie, A. 2003. *La Stratégie DSRP-PPTE en R. D. Congo*. Bruxelles : CNCD, 26 p.

# VIABILITÉ ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION ARTISANALE DE L'OR AU SUD-KIVU FACE À LA COMPÉTITION DES ENTREPRISES MINIÈRES INTERNATIONALES

*Gabriel Kamundala, Stefaan Marysse et F. Iragi Mukotanyi*

## Introduction

Le chemin, long de 45 kilomètres, en partie constitué d'une route asphaltée, mais davantage d'une piste carrossable, mène de Bukavu à la mine d'or de Twangiza, exploitée par la firme canadienne BANRO. C'est un voyage entre deux mondes. Partant du lac Kivu, on sillonne d'abord, en grim pant dans le Kivu monta gneux, un monde dominé par une agriculture traditionnelle mixte (autosubsistance/ marchés locaux), sur lequel se greffent les signes d'un État faiblement présent et d'interventions extérieures – forces de l'ordre, écoles, Églises, projets d'ONG. Mais d'autres activités surgissent, à mesure que l'on entre dans le *BANRO land*. Au détour de la route, dans le fond d'une vallée, ou au loin dans les crevasses des montagnes, on assiste à des va-et-vient d'hommes et de femmes, qui, telles des fourmis, s'adonnent, comme des milliers d'autres au Nord- et au Sud-Kivu, à cette autre activité informelle auto-organisée qu'est l'exploitation artisanale de l'or.

Arrivé aux portes de la mine BANRO, l'on entre dans un autre monde, celui, enclavé, de la modernité. Le contraste ne peut être plus grand : tous les comportements y sont basés sur les procédures prescrites et sont suivis scrupuleusement. Pas d'entrée sans rendez-vous préalable, les voitures 4 X 4 alignées sont conduites par des chauffeurs ne dépassant pas 30 km à l'heure. On vous introduit dans un environnement où des grues et des camions énormes sculptent un paysage lunaire, amenant des tonnes de minerai dans les concasseurs impressionnants de l'unité de production (1,7 million de tonnes annuellement). Chaque tonne de minerai broyé et traité par des méthodes de gravimétrie et d'amalgamation, suivies de la cyanuration et de la récupération, donne en moyenne 2 à 3 g d'or, ce qui fait de cette mine à ciel ouvert une mine d'or productive et intéressante. En aval de cette production, les déchets très nocifs de la cyanuration sont déversés dans un lac artificiel protégé par un énorme barrage, construit selon les normes internationales et censé empêcher la contamination de l'environnement (Mupepele 2012 : 52 ; Interview faite par S. Marysse à Twangiza, BANRO, 7/9/2013).

Ainsi, les deux méthodes d'extraction de l'or se côtoient, non sans créer de nombreux problèmes sociétaux et environnementaux (Geenen 2014). La différence de mode de production entre le secteur artisanal et le secteur industriel ne peut être plus grande. Le secteur artisanal est très intensif en travail (+/- 100 000 personnes

au Sud-Kivu) et utilise des instruments de travail peu sophistiqués et peu coûteux, permettant d'entamer la recherche de l'or dès que l'on pense pouvoir détecter la roche aurifère ou un site alluvionnaire intéressant. En revanche, le secteur industriel utilise relativement peu de main-d'œuvre, mais est très intensif en capital. Ainsi BANRO a connu une phase d'exploration et de préparation de production depuis 2006. L'entreprise a investi plus de 226 millions USD dans des travaux d'exploration, dans la construction du site industriel et le démarrage de l'unité de production, avant de produire son premier lingot d'or, en novembre 2011, pour arriver à une production de croisière d'environ 3 tonnes d'or annuelles, à partir de 2013, jusqu'à l'épuisement du gisement au bout de 8 années (Mupepele 2012, BANRO). Mais l'entreprise de Twangiza emploie à peine 1300 personnes directement, et BANRO emploierait au total, en RDC, 8000 personnes (Rees 2014).

La question que l'on pose dans ce chapitre est celle de savoir si la filière minière artisanale est capable de survivre à la compétition avec les entreprises minières internationales, à nouveau entrées en force sur la scène minière en RDC, après la libéralisation de ce secteur par le Code minier de 2002 (Marysse & Tshimanga 2013 et 2014).

Pour explorer cette question, nous allons d'abord contextualiser la production artisanale dans la filière aurifère en RDC, puis, plus spécifiquement, dans la province du Sud-Kivu. Nous allons ensuite présenter notre étude de terrain et spécifier nos hypothèses de travail. Pour cette étude de terrain, nous avons choisi deux sites artisanaux différents. Le premier est situé à Kamituga, où les artisans ont repris la production, à l'endroit où l'ancienne entreprise industrielle SOMINKI (Société minière et industrielle du Kivu) n'avait pu continuer, à cause des événements politiques ayant déstabilisé la région (gouvernance catastrophique sous la Deuxième République et conflits violents par la suite) (Vlassenroot & Raeymaekers 2004 ; Marysse 2005 ; Reyntjens 2009). L'autre site se trouve au sud de la province du Sud-Kivu, à Misisi, où, depuis 35 ans, les artisans congolais, qui ont découvert et exploitent le site, ont introduit des méthodes plus mécanisées, des broyeurs pour concasser les pierres et le sable extraits de la mine, à la place du travail manuel (voir carte 1). Dans la deuxième section, nous expliciterons l'organisation de l'exploitation artisanale dans ces deux sites. Ensuite, nous pourrions entamer la section centrale de notre étude de terrain : l'analyse de la viabilité économique de cette filière artisanale dans ces deux sites et de la filière industrielle, et tenter une estimation comparative de la rentabilité de la mine de Twangiza. Pour y arriver, nous présenterons les coûts supportés par les exploitants artisanaux à Kamituga et les exploitants à petite échelle à Misisi, en différenciant les coûts fixes des coûts variables. Ceci nous permettra de calculer le seuil de rentabilité pour ces différents modes de production et de faire de même pour l'exploitation industrielle à Twangiza. La quatrième section fera une brève comparaison entre les deux sites artisanaux. Dans la conclusion, à partir de notre recherche de terrain et des données recueillies sur le mode industriel, nous répondrons à notre question de recherche : le mode de production et de vie artisanale a-t-il un avenir face à la compétition internationale ?

## **1. Production aurifère artisanale et industrielle récente au Sud-Kivu**

### ***1.1. Contexte, production et articulations entre secteur artisanal et secteur industriel***

Au Zaïre/RDC, le secteur minier a, depuis l'indépendance, connu trois phases très différentes. Une première phase fut celle de l'indépendance politique où le secteur économique resta fortement dominé par les intérêts économiques contrôlés par l'ancienne métropole.

La deuxième phase commença avec la nationalisation, en 1967, de l'Union minière du Haut-Katanga, une entreprise belge contrôlée par le holding de la Société générale de Belgique, rebaptisée GECAMINES (Générale des carrières et des mines). Cette nationalisation fut le prélude à la zaïrianisation du 30 novembre 1973 (Discours présidentiel in Mutamba Makombo 2006 : 287-294). Par ces mesures, toutes les grandes entreprises minières étrangères dans les quatre provinces à dominance minière devinrent entreprises de l'État – cuivre/cobalt au Katanga (GECAMINES), diamants au Kasai (MIBA), or dans la Province-Orientale et au Kivu (OKIMO et SOMINKI). La gestion de l'État inaugura une longue période de production en baisse, tout en gonflant le nombre de cadres (Bézy, Peemans & Wautelet 1984). Ainsi la GECAMINES vit sa production tomber à 5 % dans les années 1990, alors que le nombre de ses cadres décuplait (Marysse 2005 ; Rubbers 2006). L'effondrement de sa mine principale de Kamoto, en 1990, devint le symbole de la faillite généralisée des entreprises de l'État. C'est durant cette phase que, face au ralentissement de la production minière et à la crise économique causée par cette politique économique désastreuse, des mesures de libéralisation furent prises. C'est le cas, par exemple, de l'ordonnance loi n° 82/039 du 5 novembre 1982, qui autorisa l'exploitation artisanale des matières précieuses par tous les citoyens zaïrois, permettant au secteur artisanal de commencer à prendre de l'ampleur (de Faily 2000). Cette libéralisation fit qu'un grand nombre de citoyens se retrouva dans l'exploitation artisanale dans les provinces riches en ressources minières du pays (Garrett 2007). C'est ainsi que le Sud-Kivu, l'une des provinces minières, connut une ruée vers le secteur minier artisanal. Les conflits existant dans l'Est de la RDC depuis 1994 ne firent qu'aggraver la situation socio-économique de la population de cette partie du pays, où le taux de pauvreté devint le plus élevé de la RDC. Cette situation contribua à l'augmentation du nombre de mineurs artisanaux et de mineurs à petite échelle dans le Sud-Kivu, estimés à 150 000 (D'Souza 2007), et à environ 100 000 dans la filière or (PACT 2010).

Enfin, une troisième phase est inaugurée, en 2002, par le nouveau Code minier. Sous la Troisième République, la RDC, fortement impulsée par la communauté internationale, entreprend une libéralisation du secteur minier (World Bank 2008). Les entreprises internationales sont à nouveau acceptées et invitées à faire des investissements pour moderniser et relancer la production minière. En moins d'une décennie,

celle-ci connaît une expansion spectaculaire : les records historiques de production sont doublés, du moins dans le domaine de la production du cuivre, la RDC retrouvant sa place de premier exportateur africain, et le pays devient même le premier exportateur mondial de cobalt (Marysse & Tshimanga 2013, 2014).

Si, au Katanga, ce sont surtout les entreprises internationales qui dominent la scène minière, ne laissant au secteur minier artisanal qu'une place assez marginale du point de vue de la production, au Sud-Kivu, dans la filière aurifère, la situation se présente différemment. L'importance du secteur artisanal était prédominante jusqu'en 2011, mais cette situation est en train de bouger. D'abord, l'entreprise canadienne BANRO y produit de l'or, depuis 2011, à Twangiza et, depuis 2014, à Namoya, dans la province du Maniema. Ensuite, un autre joueur international s'annonce : Casa Mining, une entreprise canadienne dépendant d'Anvil Mining (70 % des actions), mais à fort financement chinois (le plus grand producteur d'or chinois, ZiJin International Company, détient 30 % des actions). Cette entreprise est encore en phase d'exploration dans la région de Misisi, mais compte entamer rapidement la production (ZiJin Mining Group s. d.).

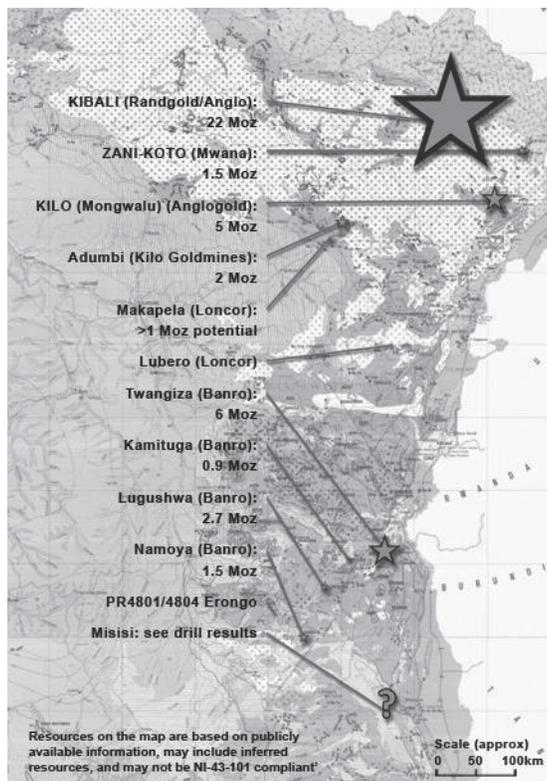
Avant de synthétiser la filière aurifère au Sud-Kivu et l'articulation des secteurs miniers industriel et artisanal, nous dresserons le contexte géographique et géologique de l'or dans la ceinture aurifère en RDC qui s'étend, au nord, dans la Province-Orientale (district de l'Ituri, zone d'intérêt de Kilo et Moto) jusqu'au Sud-Kivu et touche aussi la province limitrophe du Maniema (voir carte 1).

Cette ceinture de l'or, à l'est de la RDC, montre qu'environ trois quarts des réserves aurifères se situent en Province-Orientale et à peu près un quart au Sud-Kivu. Cependant, ces estimations peuvent varier à mesure que les nouvelles méthodes d'exploration en cours se poursuivent. En termes de production, ces proportions (3/4 en Province-Orientale et 1/4 au Sud-Kivu) se sont souvent vérifiées.

À présent que BANRO a atteint sa production de croisière (3 tonnes d'or annuellement, à partir de 2013), nous pouvons dresser le bilan de l'articulation et de l'importance relative du secteur industriel et du secteur artisanal dans la province du Sud-Kivu. Le tableau 1 y synthétise l'importance socio-économique des deux modes de production de la filière aurifère.

Ce tableau de synthèse doit être interprété avec beaucoup de précautions, car il est basé, surtout pour le secteur artisanal, sur des estimations faites à partir de données de terrain fort incomplètes. Ainsi pour le nombre de personnes employées, il n'y a jamais eu de recensement. La production de la filière a été estimée sur la base des données de terrain de Misisi, un site exclusivement artisanal pour le moment, où la grande majorité des puits en fonction a été répertoriée pour cette étude par G. Kamundala (2013). Pour les données de Kamituga, nous nous sommes basés sur le travail de terrain que nous avons réalisé en 2012 ainsi que sur celui de S. Geenen (2014). Ces précautions étant prises, cela ne doit pas faire craindre, cependant, que la production artisanale soit surestimée, puisque notre étude de terrain renseigne, pour le seul site de Misisi, une production annuelle d'environ 2170 kg d'or.

**Carte 1. Estimation des réserves aurifères et entreprises industrielles en RDC**  
(Moz = millions d'onces or. 1 once = 31,1 g)



**Source** : Mupepele Monti, L. 2012. *L'Industrie minière congolaise. Chiffres et défis*, tome 1. Paris : L'Harmattan, p. 58 (Casa Mining).

**Tableau 1. Emploi et production d'or dans les filières industrielle et artisanale au Sud-Kivu (2014)**

| Désignation  | BANRO             | SMA                  |
|--|-------------------|----------------------|
| Superficie concessions minières (en km <sup>2</sup> )    | 2790              | 219                  |
| Emploi direct (nombre de personnes employées)            | 8000 <sup>1</sup> | 100 000 <sup>3</sup> |
| Production annuelle estimée (en kg)                      | 3000 <sup>2</sup> | 4800 <sup>4</sup>    |
| Production/exportations officielles enregistrées (en kg) |                   | 86 <sup>5</sup>      |

**Source** : (1) interview de l'auteur à BANRO-Twangiza, 7/9/2013 ; (2) il s'agit de la production prévue sur le seul site de Twangiza en 2014 (Rees 2014) ; (3) estimation à partir de PACT (2010) ; (4) estimation basée sur des observations de terrain à Twangiza, Kamituga et Mukungwe faites pendant toute l'année 2009 par S. Geenen (2014) et G. Kamundala (2013) ; (5) exportations officielles d'or du Sud-Kivu enregistrées par le ministère des Mines - division provinciale des Mines. Pour la comparaison, nous avons aussi pris l'année 2009.

Ces estimations de production de la filière artisanale sont surprenantes : elles révèlent que ce secteur (qui ne dispose pas de capital étranger et emploie beaucoup de main-d'œuvre) est capable de produire plus que la filière industrielle. Pourtant, comme le montre le tableau ci-dessus, la filière artisanale présente peu de sécurité juridique d'accès au sous-sol. Les zones d'exploitation artisanale (ZEA) qui lui ont été concédées par l'État ne représentent, en effet, qu'un dixième de la concession minière de BANRO (qui s'étend sur 210 km tout le long de la ceinture d'or de Twangiza, près de Bukavu et à Namoya, en province du Maniema). En outre, l'intensité en travail (100 000) de la filière artisanale contraste avec la faiblesse des postes de travail créés par la filière industrielle (8000). Enfin, son point le plus fort est que cette filière, avec sa myriade d'intervenants, voit sa valeur ajoutée rester en grande partie dans le pays, alors que celle des grandes entreprises internationales en sort légalement (voir la contribution de S. Marysse dans ce cahier).

Trois critiques sont formulées à l'encontre de la filière artisanale : d'une part, celle-ci financerait les conflits par le paiement de « taxes » aux groupes armés et de « prélèvements » par ceux-ci ; d'autre part, elle contaminerait davantage l'environnement, du fait de l'utilisation de mercure pour purifier l'or ; enfin, elle paierait peu de taxes, en comparaison avec le secteur industriel.

D'abord, on reproche au secteur artisanal minier de stimuler le financement de groupes armés. Il est incontestable que là où il y a des sites miniers, il y a des groupes armés – qu'ils soient gouvernementaux ou « rebelles » – et que ceux-ci effectuent des prélèvements sur la production. S'il est donc indéniable qu'il y a un lien, les remèdes pour briser celui-ci créent, cependant, souvent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Des initiatives nationales, comme la suspension des activités minières artisanales à l'est de la RDC par l'État congolais, en septembre 2009, ont renforcé l'emprise des groupes armés et, ainsi, parfois aggravé le problème (Geenen 2014). Si l'on en croit les données de notre travail de terrain, ces prélèvements ne représentent même pas 0,4 % du chiffre d'affaires du secteur minier artisanal (section 3). Bloquer cette activité économique et la survie de milliers de ces artisans semble donc être sans aucun rapport avec l'objectif recherché, et cette mesure a exacerbé le problème, plutôt que de le résoudre.

Des objections environnementales à la production artisanale (destruction des rivières dans les zones alluviales, dégradation et érosion des sols, pollution par le mercure) ont été soulevées et constituent un réel problème (Hentschel *et al.* 2002 : 37). À première vue, le secteur industriel ferait mieux en matière environnementale. Ainsi BANRO a construit, en suivant les normes internationales de protection environnementale, un énorme lac artificiel fermé par un large barrage, dans lequel elle déverse les tonnes de déchets nocifs de sa production aurifère. Mais BANRO ne compte produire que durant huit ans sur ce site de Twangiza. Dès lors, qui, après ce délai, entretiendra le barrage et évitera qu'il y

ait des brèches pouvant constituer une catastrophe environnementale encore plus massive<sup>1</sup> ?

Enfin, le dernier argument de la supériorité du mode de production industrielle sur le mode de production artisanale est le fait que le Gouvernement ne tire pas de revenus budgétaires de cette activité artisanale. Ceci est un argument incontestable. Comme on va le voir (section 3), le secteur artisanal paie relativement peu de « taxes » (0,4 %, c'est en effet très peu), et il s'agit, dans la plupart des cas, de « taxes » informelles pour les « services de protection » ou autres, qui ne vont pas dans les caisses de l'État ou de la province. Comme nous n'avons pas reçu de réponse de BANRO concernant les taxes qu'elle paie effectivement, on ne peut que se fonder sur les termes du contrat minier (et ses avenants) passé entre BANRO et l'État congolais (RDC 2010). Il y est stipulé que BANRO devra payer 4 % sur le profit net réalisé après remboursement du capital et 1 % de redevances (*royalties*) sur le chiffre d'affaires. Comme ces redevances officielles sont utilisées pour rémunérer les fonctionnaires des ministères concernés, la différence avec les taxes informelles que paie le secteur artisanal est minime (propos recueillis auprès d'un haut fonctionnaire).

En conclusion, la supériorité supposée du secteur industriel sur la filière artisanale dans la production d'or est loin d'être concluante. Du point de vue du développement inclusif, le bilan du secteur artisanal aurifère pourrait bien être plus avantageux.

## ***1.2. Organisation de l'étude de terrain et hypothèses de travail***

Cette étude combine les méthodes quantitative et qualitative. Concernant la méthode quantitative, nous avons mené une préenquête de 8 jours (du 22 au 30 septembre 2011) à Kamituga, et de 8 jours (du 2 au 10 février 2012) à Misisi. Ceci nous a renseignés sur l'organisation des activités minières artisanales dans ces deux sites. L'enquête proprement dite a, ensuite, été menée pendant 21 jours, en décembre 2012, sur ces deux sites miniers. Ces enquêtes ont été financées par l'Institut des politiques de développement et de gestion (IOB) de l'Université d'Anvers ainsi que par le Centre d'expertise en gestion du secteur minier (CEGEMI) de l'Université catholique de Bukavu. Le choix de ces deux sites a été motivé par l'importance qu'ils représentent en termes d'activité (production et nombre de travailleurs), mais également en termes d'accessibilité et de sécurité sur place. Il est difficile de connaître avec exactitude le nombre total de sites d'or du Sud-Kivu,

---

<sup>1</sup> L'un des accidents récents les plus graves a été celui de la mine de Baia Mare (Roumanie), en 2000, où, suite à la rupture d'une digue de barrage d'un bassin de décantation/retraitement des déchets miniers, environ 100 000 mètres cubes d'eaux usées polluées par des boues riches en métaux lourds et en cyanure (122 t environ de cyanure) ont été déversés dans la rivière Tisza, y tuant une grande partie de la faune ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Mine\\_d'or#Mines\\_ouvertes\\_ou\\_souterraines](http://fr.wikipedia.org/wiki/Mine_d'or#Mines_ouvertes_ou_souterraines)).

l'administration minière de cette province ne disposant pas d'une liste exhaustive de tous les sites miniers artisanaux, mais aussi parce que de nouveaux sites miniers artisanaux sont découverts de jour en jour et que d'autres sites sont abandonnés, par manque de production. Une recherche récente de *mapping* des sites miniers artisanaux effectuée par International Peace Information Service (IPIS) montre qu'environ 374 sites miniers artisanaux sont éparpillés dans le Sud-Kivu, parmi lesquels 287 sites d'or. Ces sites comportent également plusieurs carrières (IPIS 2015). Kamituga et Misisi font partie des plus importants sites miniers d'or du Sud-Kivu, au regard de la pérennité des activités minières artisanales qui s'y opèrent<sup>2</sup>. Ainsi, Kamituga est considéré, depuis l'époque coloniale, comme le principal centre de production d'or du Sud-Kivu, à travers la société minière du Kivu (SOMINKI) (Pole 2007 ; Vlassenroot & Raeymaekers 2004 ; Geenen 2011). Après le départ de la SOMINKI, en 1996, ce site a attiré plusieurs milliers de creuseurs artisanaux et est devenu, ainsi, l'un de plus importants sites artisanaux d'or du Sud-Kivu (Geenen & Kamundala 2009). Aujourd'hui, la cité de Kamituga est devenue une grande agglomération, faisant d'elle l'une des nouvelles villes en voie de création au Sud-Kivu<sup>3</sup>. Misisi, quant à lui, est également un grand site d'exploitation d'or, au regard du nombre de personnes y travaillant. Il est, en même temps, une plaque tournante du commerce de l'or, sa position géographique au sud de la province du Sud-Kivu lui permettant d'échanger avec la province du Katanga, la province du Maniema ainsi qu'avec le Burundi et la Tanzanie. C'est ainsi que des personnes provenant de ces provinces voisines et des pays voisins viennent y chercher fortune. Il faut également noter que les échanges commerciaux avec les provinces voisines et les pays voisins ont eu une influence sur la vie socio-économique de Misisi et sur le secteur minier artisanal. Ils ont entraîné une telle mobilité de la population que les autorités locales n'arrivent plus à contrôler ce mouvement. Selon les estimations du rapport de la Réponse rapide aux mouvements de la population<sup>4</sup>, la cité de Misisi compterait 5774 ménages, avec plus au moins 46 827 habitants, dont environ 80 % d'entre eux sont impliqués directement ou indirectement dans les activités d'exploitation artisanale de l'or.

Au Sud-Kivu, l'exploitation minière artisanale est dominée par l'exploitation alluvionnaire et souterraine. Notre analyse porte, dans cette étude, essentiellement sur l'exploitation souterraine. Cette dernière est beaucoup plus facile à suivre et à analyser que l'exploitation alluvionnaire, du fait que les creuseurs qui s'impliquent dans celle-ci se déplacent de jour en jour dans un même site.

Pour les deux sites (Kamituga et Misisi), la population cible a été constituée des gestionnaires de sites et/ou des gestionnaires de puits, car ce sont eux qui détiennent les informations sur l'organisation, la production, les coûts des activités minières

---

<sup>2</sup> Interview du chef de division des Mines du Sud-Kivu, septembre 2011.

<sup>3</sup> Une proposition de loi créant de nouvelles villes est en discussion au Parlement.

<sup>4</sup> Réponse rapide aux mouvements de la population, disponible sur le site [www.rmp.org](http://www.rmp.org)

artisanales au niveau des sites et/ou des puits. De plus, à Misisi, nous avons également collecté des données sur les activités connexes à l'exploitation minière artisanale (broyeurs et points de lavage). Ces dernières activités, bien qu'autonomes en termes de gestion, dépendent des activités artisanales et constituent, de ce fait, un sous-secteur important de l'exploitation de l'or. Il convient de noter que les broyeurs et les points de lavage, techniques qui différencient Misisi des autres sites miniers du Sud-Kivu, font partie des coûts variables dans le calcul de la rentabilité des puits. Ce sont les propriétaires des puits d'or (PDG) qui prennent le risque d'entreprendre, puisqu'ils ne connaissent pas ce que sera la production d'un puits. Les détenteurs des broyages et des points de lavage, quant à eux, ont la certitude d'être payés par les PDG, après le service des broyeurs et du lavage.

Si nos interlocuteurs ont été approchés sur leur lieu de travail, leurs interviews ont été conduites en privé. Nous avons utilisé la technique de la « boule de neige » selon laquelle, après l'interview, on demandait au répondant d'identifier d'autres acteurs présents dans la carrière où il travaillait.

Lors de la préenquête, nous avons pu identifier, à Kamituga, environ 11 carrières, totalisant à peu près 330 puits, dont plus de la moitié étaient situés dans la carrière dite « mine Mobale<sup>5</sup> », aux conditions d'accès extrêmement difficiles. Lors de l'enquête proprement dite, nous avons pu interviewer 50 gestionnaires de puits d'or, répartis sur 4 carrières actives, sur les onze que compte le site minier de Kamituga<sup>6</sup>. À Misisi, pendant la préenquête, nous avons pu identifier environ 750 puits enregistrés auprès de la coopérative minière de Kimbi (COMIKI). Durant l'enquête proprement dite, nous avons sélectionné et interviewé 242 propriétaires de puits d'or employant en moyenne 16 personnes dans chaque puits, soit environ 3872 creuseurs pour l'ensemble des puits enquêtés. Ces puits sont répartis sur 6 carrières actives, sur les 10 carrières que compte le site de Misisi. Nous avons également enquêté auprès de 126 propriétaires de broyeurs et de 63 propriétaires de points de lavage, sur base d'une liste fournie par la coopérative minière de Kimbi (COMIKI) à Misisi. La méthode qualitative (interviews, *focus group*, observations pendant les descentes sur le terrain) nous a, quant à elle, livré des informations supplémentaires qui nous ont permis d'approfondir notre analyse. Le tableau ci-dessous reproduit la distribution de l'échantillon par site.

---

<sup>5</sup> La mine Mobale est l'ancienne galerie principale de la société SOMINKI, aujourd'hui envahie par les creuseurs artisanaux. Cette mine regorgerait de plus de 200 puits d'or. Cependant, les conditions d'accès y sont extrêmement dangereuses du fait qu'il faut descendre à plus de 50 m de profondeur pour pouvoir rencontrer les creuseurs qui y travaillent et y passent parfois la nuit.

<sup>6</sup> Le site de Kamituga est constitué principalement des carrières suivantes : Kibukila, Muvumbulo, Sungwe, Butwa, D3, Calvaire (Tuliona), Kipasi (Kabatongo), mine Mobale, Bizaza et G22.

**Tableau 2. Distribution de l'échantillon par site minier**

| Site Misisi  |                          | Site Kamituga |                          |
|--------------|--------------------------|---------------|--------------------------|
| Carrières    | Nombre de puits enquêtés | Carrières     | Nombre de puits enquêtés |
| Allah        | 22                       | D3            | 15                       |
| Bashikashilu | 38                       | Kabatongo     | 8                        |
| Bijaga       | 16                       | Muvumbulo     | 11                       |
| Katuba       | 39                       | Tuliona       | 16                       |
| Ndende       | 33                       |               |                          |
| Zone         | 94                       |               |                          |
| <b>Total</b> | <b>242</b>               | <b>Total</b>  | <b>50</b>                |

**Source** : nos enquêtes à Kamituga et Misisi, décembre 2012.

Il a été difficile d'obtenir des données quantitatives sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle au Sud-Kivu, et particulièrement en rapport avec les revenus des creuseurs et la production des puits. Deux raisons principales expliquent cette difficulté : premièrement, les exploitants artisanaux hésitent à fournir de telles informations, étant donné que leurs activités évoluent dans l'informalité. Par conséquent, ils refusent de dévoiler ce qu'ils gagnent, de peur d'être taxés en conséquence par les services de l'État. De plus, la plupart des exploitants artisanaux n'enregistrent pas leurs opérations, ce qui rend difficile la collecte d'informations sur la production des puits d'or sur plusieurs années. Pour pallier cette difficulté, et faciliter la tâche à nos interlocuteurs, nous nous sommes centrés sur une courte période d'une année (2012), pour laquelle les PDG avaient encore des informations en mémoire. L'autre difficulté dans le secteur aurifère artisanal au Sud-Kivu se situe au niveau de l'estimation du prix de l'or. En effet, ce prix diffère d'un site à l'autre. Il est déterminé non seulement par l'offre et la demande sur le marché mondial, mais il l'est aussi par les pratiques locales en matière de conventions d'utilisation de pièces de monnaie pour déterminer l'unité de mesure principale de l'or (le *tola*). L'unité de mesure de l'or utilisée est le *renge*, une ancienne pièce de monnaie congolaise appelée *kitchele*, correspondant à plus ou moins 1,44 g. Le *tola* correspond, selon les sites, à 9 *renge*, 10 *renge*, ou 12 *renge*. Ceci entraîne, en effet, des différences de prix entre les sites miniers. Le prix varie également avec le taux de change entre le franc congolais et le dollar américain, qui fluctue d'un site minier à l'autre. Dans les différents calculs présentés dans ce chapitre, nous utilisons un prix moyen de 40 USD/g d'or, résultant des variations de prix d'un *tola*<sup>7</sup> d'or au cours de l'année 2012 dans ces deux sites (Kamituga et Misisi).

<sup>7</sup> Nous avons considéré que 1 *tola* = 10 *renge*, soit une valeur de 14,4 g.

L'unité d'analyse utilisée dans cette étude est le puits d'or. Le fait que nous nous soyons limités, dans le temps, à l'année 2012, et, dans l'espace, aux deux sites miniers (Kamituga et Misisi), ne nous a pas permis d'obtenir des informations sur l'évolution de ces puits avant 2012. Notre étude présente, dès lors, quelques limites en termes d'évaluation de la viabilité économique du secteur minier artisanal. Néanmoins, cette première tentative constitue une bonne base pour les futures études approfondies de la viabilité économique des exploitations artisanales au Sud-Kivu.

## **2. Organisation de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu**

Le Code minier de la RDC (2002) définit l'exploitation minière artisanale comme étant toute activité par laquelle une personne de nationalité congolaise effectue l'extraction et la concentration de substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés artisanaux, dans une zone d'exploitation artisanale limitée en termes de surface. Selon le même Code, l'« exploitation minière à petite échelle diffère de l'exploitation minière industrielle, en raison de la valeur économique du gisement et de la taille des installations d'exploitation. Elle se distingue néanmoins de l'exploitation artisanale par le fait qu'elle nécessite la mise en évidence préalable d'un gisement et l'emploi non seulement des procédés semi-industriels, mais aussi industriels<sup>8</sup>. »

### ***2.1. Organisation de l'exploitation artisanale de l'or***

L'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu s'exerce souvent suivant deux modes différents, à savoir l'exploitation alluvionnaire et l'exploitation souterraine. Les intervenants dans le secteur minier, qu'il s'agisse de l'exploitation industrielle, de l'exploitation artisanale ou de l'exploitation semi-industrielle font face, au cours du processus de production, à des coûts, principalement des coûts variables et des coûts fixes.

L'exploitation artisanale de l'or est le fait d'une entreprise lancée par un PDG et dont le personnel varie entre 10 et 150 personnes. Le travail s'y fait manuellement, en utilisant des outils comme le marteau, le burin, etc. Le PDG entreprend l'investissement, prenant à sa charge les outils, mais aussi les travaux de préparation et la restauration des travailleurs. Ces différents coûts sont d'autant plus importants qu'ils déterminent si l'entreprise peut produire ou non. Ils nous permettront de calculer le seuil de rentabilité de l'activité minière artisanale. Ce seuil nous renseignera également sur la pérennité ou la viabilité de ces exploitations minières artisanales.

---

<sup>8</sup> Titre III, chapitre IV de la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier.

Néanmoins, dans le cadre de l'exploitation artisanale ou semi-industrielle, ce seuil n'est pas souvent pris en compte dans l'orientation de la décision de production. En effet, la production aurifère artisanale est essentiellement aléatoire et la production d'un puits n'est jamais garantie. Les artisans miniers prennent donc un grand risque lorsqu'ils décident d'entreprendre et ne basent pas leurs décisions économiques sur une logique comptable. Tout d'abord, parce qu'il n'y a pas de comptabilité permettant de se rendre compte de ce qu'on a déjà investi réellement. De plus, comme une motivation (l'espoir de trouver) anime les creuseurs artisanaux, même durant les années où les puits sont improductifs, ceux-ci n'hésitent pas à s'endetter pour couvrir les différents coûts à engager durant la période de faible production ou de non-production. Ce comportement s'explique non seulement par le caractère aléatoire du processus de production de l'or, mais également par le fait qu'un puits d'or constitue un gage de crédibilité pour son propriétaire. Le puits est considéré comme un patrimoine, qui renforce un espoir parfois aveugle : « Un puits qui a déjà produit de l'or produira encore un autre jour<sup>9</sup>. » En cas de production, la dette est remboursée. Dans le cas contraire, le non-remboursement de la dette conduit souvent à la confiscation des biens des creuseurs ou à une convocation au poste de police pour non-paiement. Ce type de problèmes est très fréquent dans les sites miniers artisanaux du Sud-Kivu.

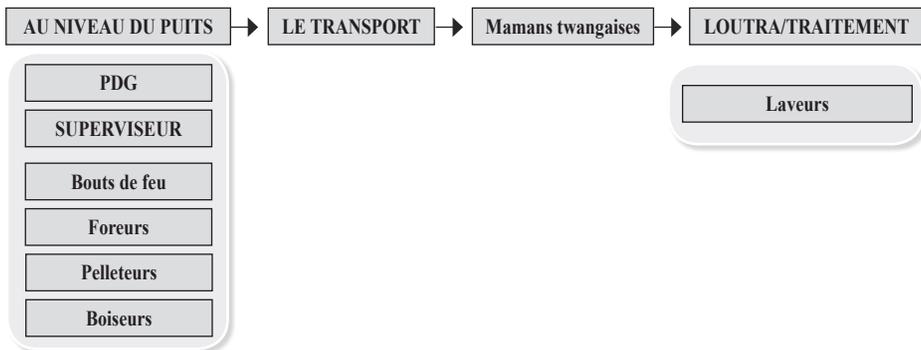
L'utilité de la détermination d'un seuil de rentabilité de la production artisanale ne réside cependant pas essentiellement dans la recherche d'un comportement plus rationnel de la part des artisans. Elle nous renseigne d'abord sur la compétitivité de ce secteur d'économie populaire face à la concurrence accrue du secteur industriel international.

Le secteur artisanal de l'or à Kamituga illustre parfaitement l'organisation de l'exploitation de l'or au Sud-Kivu. Tout d'abord, les contraintes d'accès à la mine et à l'acquisition d'un puits sont quasi inexistantes. Les moyens financiers pour entreprendre un projet de puits constituent la seule contrainte majeure (Geenen & Kamundala 2009). Le PDG (ou le propriétaire du puits) est l'entrepreneur principal. C'est lui qui prend l'initiative de commencer et qui supporte financièrement les travaux de creusage d'un puits. Ensuite, il associe les autres creuseurs, à mesure que les travaux avancent.

Après avoir réuni les moyens pour ouvrir un puits, le PDG fait appel à des creuseurs ayant chacun une expertise précise. Dans la plupart des cas, le PDG recourt en premier lieu aux « bouts de feu », qui font la première ouverture du puits à l'aide d'explosifs. Les « foreurs » poursuivent les travaux de creusage à l'aide de burins et de marteaux, jusqu'à ce qu'ils atteignent la roche aurifère. Les déchets dégagés par les « foreurs » sont ensuite évacués à l'extérieur du puits grâce au concours des « pelleurs ». Quant aux « boiseurs », ils veillent à la sécurité du puits en construisant à l'intérieur de celui-ci, avec du bois, au fur et à mesure que la

---

<sup>9</sup> Entretien avec un creuseur dans la carrière de Miba à Misisi, février-novembre 2012.

**Figure 1. Les intervenants dans la chaîne de production de l'or à Kamituga**

**Source** : figure conçue par les auteurs, basée sur les observations de terrain à Kamituga (2012).

profondeur du puits augmente, dans le but d'éviter d'éventuels accidents d'éboulement ou d'effondrement. Ces différents travailleurs au niveau du puits sont sous la supervision d'un responsable qui coordonne les travaux, surtout pendant la phase de production. Les pierres produites sont ensuite transportées du lieu d'extraction (puits) jusqu'au lieu de traitement (loutra). Le transport est assuré par des transporteurs (hommes et femmes) qui sont employés occasionnellement (pendant la phase de production). Sur le lieu de traitement, les femmes dites « mamans twangaises » interviennent pour broyer les pierres extraites du puits jusqu'à obtenir la poudre qui sera ensuite lavée par les laveurs dans un trou rempli d'eau et aménagé à cette fin. C'est après cette opération que l'or peut être séché pour être vendu aux négociants ou aux propriétaires du lieu de traitement (« loutriers »).

Comme le montre la figure 1, le gros du travail se situe au niveau du puits, où plusieurs acteurs interviennent : les bouts de feu, les foreurs, les boiseurs, les pelleteurs, les superviseurs (ou gérants). Le nombre de ces creuseurs varie selon l'ampleur du travail au niveau du puits. Les PDG peuvent augmenter le nombre de l'une ou de l'autre catégorie de creuseurs selon les nécessités. Ces processus d'extraction et de traitement de l'or entraînent des coûts, que nous présentons au point 2.

## **2.2. Organisation de l'exploitation à petite échelle ou semi-industrielle**

La loi congolaise qualifie une exploitation de « semi-industrielle » lorsque les opérations d'extraction, de transport et de traitement sont suffisamment mécanisées<sup>10</sup>. L'exploitation semi-industrielle telle que définie par la législation minière

<sup>10</sup> Titre III, chapitre IV, du décret-loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Titre VII, article 204 du décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier.

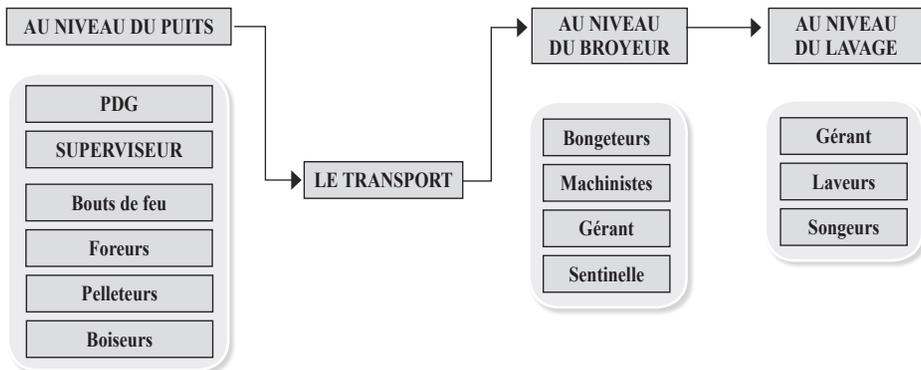
congolaise ne se pratique pas actuellement au Sud-Kivu. Nous présentons toutefois dans cette section une exploitation semi-industrielle, l'exploitation de l'or dans la cité de Misisi, car, bien que celle-ci n'utilise pas les procédés semi-industriels d'extraction et d'exploitation, elle fait néanmoins intervenir différents engins dans le processus de traitement de l'or. Il s'agit principalement de broyeurs ou de concasseurs de pierres aurifères. Cette technique n'est utilisée nulle part ailleurs dans les sites d'or du Sud-Kivu, ce qui différencie Misisi d'autres sites miniers d'exploitation artisanale comme Kamituga.

L'exploitation artisanale de l'or à Misisi n'a pas connu la même évolution que celle de la plupart des sites miniers du Sud-Kivu. Contrairement aux autres grands sites d'exploitation d'or de la région, Misisi n'a pas eu l'expérience des sociétés d'exploitation industrielle. L'or y a été découvert par les autochtones après l'indépendance du pays.

Comme nous l'avons signifié au point 1.2, la position géographique de Misisi lui offre un avantage en termes d'échanges. Elle lui en offre également un autre en termes de transfert de technologie. L'utilisation de broyeurs et de concasseurs est, en effet, une technique importée des sites miniers artisanaux de Tanzanie, à la suite du voyage, dans ce pays, de certains creuseurs de Misisi et de l'arrivée de techniciens tanzaniens à Misisi. Actuellement, cette technique commence à s'étendre petit à petit à d'autres sites miniers artisanaux du Sud-Kivu.

Le processus d'extraction de l'or dans le site de Misisi est presque identique à celui d'autres sites miniers artisanaux au Sud-Kivu. Il engage des exploitants artisanaux qui travaillent en groupe (au niveau des puits) ou de manière individuelle (au niveau des rivières) avec des outils rudimentaires, à l'exception du recours à des compresseurs d'air, des groupes électrogènes, etc. Dans le processus de traitement, les exploitants artisanaux font appel à des broyeurs ou des concasseurs. Ceux-ci constituent des activités autonomes par rapport aux travaux effectués dans les puits d'or. Cependant, les broyeurs dépendent largement des activités des puits, car leur chiffre d'affaires est constitué du prix des sacs (*rubota*) de pierres broyées provenant des puits d'or. Comme nous allons l'illustrer dans le calcul de la rentabilité du secteur minier artisanal à Misisi, l'utilisation des broyeurs dans la chaîne de production d'or permet aux creuseurs miniers artisanaux de broyer une grande quantité de pierres à un faible coût (plus ou moins 150 kg de pierres à 7 USD), ce qui leur permet d'accroître leur productivité, contrairement aux creuseurs de Kamituga, qui payent les mamans twangaises pour broyer leurs pierres, ce qui engendre des coûts énormes. Bien que ces broyeurs aient créé de nouveaux emplois dans la filière de l'or à Misisi, ils en ont supprimé d'autres, spécialement ceux des mamans twangaises, ou ceux d'autres catégories de personnes qui travaillaient à la place de ces engins. La présence de broyeurs dans la chaîne de production de l'or a donné un caractère semi-industriel à l'exploitation artisanale de l'or à Misisi.

La chaîne de production de l'or à Misisi présente les mêmes caractéristiques que celle de Kamituga. Cependant, au niveau du transport, Misisi diffère de Kamituga : celui-ci est assuré non sur la tête des gens, comme à Kamituga, mais sur des

**Figure 2. Les intervenants dans la chaîne de production de l'or à Misisi**

**Source** : figure conçue par les auteurs, sur la base des observations de terrain à Misisi (2012).

vélos, qui font le transport du lieu d'extraction (puits) jusqu'au lieu de traitement (broyeurs). Le transport de minerais constitue également un maillon important de la chaîne de production à Misisi, comme le montre le tableau 6. Arrivées chez les broyeurs, les pierres voient leur taille réduite par les « bongeteurs » (généralement des femmes). Le broyage des pierres est assuré par les machinistes, sous la supervision du gérant. Une fois la poudre obtenue, celle-ci est acheminée au point de lavage, où les laveurs extraient une pâte fine, déjà lavée. Cette pâte sera ensuite séchée par les « songeurs », qui en extraient l'or grâce au mercure, sous la supervision du gérant et du PDG du puits, à qui appartient cette production. Une fois l'or obtenu, le PDG pourra alors le vendre aux négociants, sur place, à Misisi, ou, le cas échéant, à Uvira, à Bukavu ou encore au Burundi ou en Tanzanie.

### 3. Profitabilité de l'exploitation de l'or artisanal et industriel au Sud-Kivu

Dans cette section, nous allons tenter d'analyser la profitabilité de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu. Pour chacun des trois types d'exploitation de l'or, nous allons identifier les coûts, analyser la production, en faisant ressortir le chiffre d'affaires, puis calculer la marge brute, afin de déboucher sur le seuil de rentabilité.

#### 3.1. Profitabilité de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu

Bien que l'exploitation minière artisanale soit considérée comme aisée à entreprendre (comparée à l'exploitation industrielle), le démarrage d'un projet de puits d'or est cependant réservé à une certaine catégorie de personnes. En effet, un tel projet requiert d'importants investissements, non seulement dans les outils de travail, mais aussi dans les travaux de préparation et la restauration des travailleurs

(voir aussi Fisher *et al.* 2009). Pour commencer un puits d'or artisanal, le PDG a, dès lors, besoin d'importants moyens financiers ou d'importantes connexions sociales, lesquelles seront mobilisées pour trouver des fonds, par ceux dans l'incapacité de financer eux-mêmes leurs activités. Mais cela peut alors les piéger dans un cercle de pauvreté, lorsque le puits ne produit pas ce qu'ils en espéraient (voir aussi Hilson 2009 et Geenen 2012b).

Trois types de coûts sont à distinguer : les coûts d'extraction, les coûts de traitement et les coûts relatifs aux « taxes ». Les coûts d'extraction comportent toutes les dépenses supportées par le PDG depuis le creusage du tunnel jusqu'à la sortie de la pierre aurifère à l'extérieur du puits. Les coûts de traitement englobent toutes les dépenses supportées par les exploitants artisanaux pour séparer l'or de la pierre aurifère. Les coûts de transport concernent, quant à eux, le déplacement de la production depuis le lieu d'extraction (puits) jusqu'au lieu de traitement. Enfin, les coûts relatifs aux « taxes » se réfèrent à toute forme de paiement légal ou illégal qu'ils effectuent aux membres de l'administration minière et aux paiements consentis, pour la « sécurité », à des forces armées, aux autorités coutumières, etc.

Ces coûts peuvent aussi être catégorisés en « coûts fixes » et en « coûts variables », tels que définis dans le cours de micro-économie sur lequel nous sommes basés. Les coûts fixes sont ceux qui ne sont pas directement liés au volume de vente et à la production, les coûts variables étant ceux qui varient en fonction du volume de production ou des ventes. Cependant, l'exploitation minière artisanale constitue une particularité, en ce sens que les coûts sont parfois difficiles à estimer, non seulement parce que nombre d'exploitants artisanaux ne tiennent pas de comptabilité de leurs activités, mais aussi parce que la période de renouvellement n'est pas identique pour les mêmes coûts. Nous considérerons alors, dans ce chapitre, la période de renouvellement des coûts comme facteur de distinction entre coûts fixes et coûts variables. Cependant, comme nous avons considéré l'intervalle d'une année comme période de renouvellement, nous avons décidé que tous les coûts renouvelés après une année et plus sont considérés comme des coûts fixes et que ceux dont la période de renouvellement est inférieure à une année, et qui varient avec le niveau de production, sont considérés comme des coûts variables.

Les coûts fixes comportent tous les coûts supportés par le propriétaire du puits renouvelés après une année et plus. Ces coûts sont généralement liés à des investissements dans de petites machines (moteurs électrogènes, motopompes, compresseurs d'air, etc.) et à des taxes payées à l'Administration minière (division des Mines et Service d'assistance d'encadrement de Small Scale Mining [SAESSCAM]) ainsi qu'au pouvoir coutumier (chefferie ou groupement) et à certains éléments des « forces » de l'ordre.

Les coûts variables constituent la partie la plus importante des dépenses engagées par les propriétaires des puits. Ils comportent les frais liés à l'achat des outils d'exploitation et d'autres coûts d'extraction (bêches, burins, marteaux, barres à mines, bois de protection, brouettes, carburant, explosifs, torches, piles, sacs vides, etc.), les coûts liés à l'achat des outils de traitement (tamis, acide nitrique, bassins,

etc.), le coût du transport de la production, les salaires des travailleurs (qui varient selon chaque site, comme nous l'expliquons au point 4) et la ration alimentaire des travailleurs. Ces coûts varient généralement en fonction de l'intensité du travail au niveau des puits et, dans une certaine mesure, au niveau de la production des puits.

Comme souligné précédemment, l'exploitation artisanale de l'or est caractérisée par une production aléatoire, imprévisible et variable. Aussi notre analyse est-elle faite sur la base des moyennes des différents puits, alors que certains étaient en période de préparation (à la recherche de la pierre aurifère) et d'autres en période de production (ils avaient déjà atteint la pierre aurifère). De plus, certains puits étaient

**Tableau 3. Coûts fixes (par an) de l'exploitation artisanale de l'or à Kamituga**

| Coûts fixes                           | Total coûts fixes de tous les puits (50)/an (en USD) |
|---------------------------------------|--|
| Petites machines <sup>a</sup>         | 18 835   |
| Différentes taxes payées <sup>b</sup> | 57 828   |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>76 663</b>  |

<sup>a</sup> Ces coûts constituent en moyenne le total des dépenses des petites machines achetées par l'ensemble des puits enquêtés à Kamituga.

<sup>b</sup> Ces coûts constituent en moyenne la somme totale payée par l'ensemble des puits enquêtés à Kamituga. Ces taxes sont, de plus, constituées des taxes légales (reconnues par le Règlement minier) et des taxes illégales, collectées par certains agents de l'ordre.

**Source** : nos calculs, sur base des données récoltées à Kamituga, 2012.

**Tableau 4. Coûts variables (par an) de l'exploitation artisanale de l'or à Kamituga**

| Coûts variables   | Total coûts variables de tous les puits (50)/an (en USD) |
|---|--|
| Coûts d'extraction  | 28 380   |
| Coûts de traitement   | 1500   |
| Transport   | 5640   |
| Dépenses pour les travailleurs (ration alimentaire sur le chantier, paiement des travailleurs occasionnels) | 259 080  |
| Salaires des travailleurs permanents, 50 % de la production <sup>a</sup>                                    | 1 143 289  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>1 437 889</b>   |

<sup>a</sup> Le salaire des travailleurs (creuseurs) n'est pas fixe ; il varie selon la production du puits et selon le site d'exploitation. C'est ainsi qu'à Kamituga, la plupart des PDG et des travailleurs s'accordent sur le fait que 50 % de la production doit revenir aux travailleurs et 50 % au PDG (20 % pour les dépenses et 30 % comme salaire).

**Source** : nos calculs, sur base des données récoltées à Kamituga en décembre 2012.



Sur la base de notre échantillon de 50 puits, nous avons calculé le seuil de rentabilité, reproduit au tableau suivant.

**Tableau 5. Calcul du seuil de rentabilité**

| Données   | Montant en USD |
|---|----------------|
| Chiffre d'affaires (CA) = quantité produite x prix      | 2 654 488      |
| Coûts variables (CV)                                    | 1 437 889      |
| Coûts fixes (CF)  | 88 373         |
| Marge sur coûts variables (MCV) = CA - CV               | 1 216 598      |
| Taux de marge sur coûts variables (TMCV) = MCV/CA       | 0,45           |
| Seuil de rentabilité (SR) = CF/TMCV                     | 192 820        |
| Point mort en nombre de jours (PM) = SR/(CA annuel/360) | 26 jours       |

**Source** : nos calculs, basés sur les données récoltées à Kamituga.

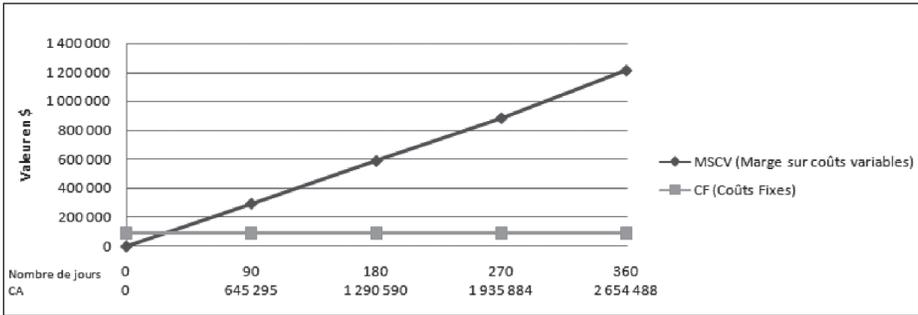
Quelques particularités doivent être soulignées pour la compréhension de ces coûts. Selon Janssens, la marge brute est la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts variables. Elle permet de faire ressortir ce dont dispose l'entreprise pour couvrir ses charges fixes. Par ailleurs, le chiffre d'affaires est fonction des quantités produites et du prix sur le marché. Ainsi, il ressort de ce tableau que les puits ont besoin d'à peu près 26 jours pour procéder à l'intégralité de la couverture des coûts fixes engagés en vue d'atteindre leur objectif qu'est la réalisation d'un bénéfice. Pour ce qui est de ces puits, un chiffre d'affaires avoisinant 2 654 488 USD<sup>11</sup> a été réalisé. Le point mort est présenté dans le graphique 3.

Signalons qu'il s'agit d'une analyse faite sur les puits pris dans leur ensemble. Le résultat serait différent si chaque puits était analysé individuellement avec ses particularités. De plus, la période de couverture des coûts fixes de 26 jours semble courte. Une petite quantité de l'or produit est, en effet, en mesure de couvrir rapidement les coûts fixes qui, dans la plupart des cas, ne représentent que de petits investissements.

### **3.2. Profitabilité de l'exploitation semi-industrielle de l'or au Sud-Kivu (Misisi)**

Le processus de production d'or des exploitations semi-industrielles que nous décrivons ici est constitué de trois niveaux (ou étapes) dans la production : celui des puits, celui des broyeurs et celui du point de lavage. Ces trois étapes sont totalement autonomes et différentes tant du point de vue financier que de celui de la

<sup>11</sup> La production totale (66 362,21 g) multipliée par le prix unitaire d'un gramme d'or à Kamituga (40 USD/g) donne un montant de 66 362,21 x 40 = 2 654 488 USD.

**Graphique 3. Seuil de rentabilité des puits d'or à Kamituga**

Source : nos calculs.

gestion, les creuseurs prenant à leur charge le coût d'extraction des pierres dans les puits, les coûts de transport de la production et les coûts de traitement qu'ils payent aux broyeurs et au point de lavage.

### Au niveau des puits

La structure des coûts au niveau des puits est presque similaire à celle décrite au niveau de l'exploitation artisanale à Kamituga. Cette structure présente cependant quelques différences en matière de coûts de traitement, voire même en matière de coûts fixes. Nous avons retenu les mêmes critères de différenciation des coûts pour les exploitations semi-industrielles.

### Les coûts fixes

Les coûts fixes sont généralement des coûts liés à l'acquisition d'un puits, à des investissements en petites machines (moteurs électrogènes, motopompes, compresseurs d'air) ainsi qu'aux taxes payées à l'administration minière, au chef de localité, à la coopérative (COMIKI) et aux « services d'ordre ».

### Les coûts variables

Ces coûts sont généralement liés à l'extraction, au transport et au traitement des pierres aurifères ainsi qu'à la main-d'œuvre (ration des travailleurs et salaires). À la différence de Kamituga, deux nouveaux maillons se sont intercalés dans la chaîne de production d'or à Misisi, qui augmentent les coûts variables de la production d'or.

Il ressort de ce qui précède que les coûts fixes auxquels les exploitants artisanaux font face à Misisi sont de loin inférieurs aux coûts variables. Ceci montre que les contraintes financières liées à l'accès à l'exploitation artisanale ne sont pas un réel obstacle. Les grands défis résident au niveau de l'extraction, qui entraîne des coûts énormes et qui oblige les creuseurs à recourir à l'endettement, jusqu'à ce que la phase de production soit atteinte.

Il convient de préciser que, durant notre enquête, certains puits étaient soit en phase de préparation, soit en phase de grande production, soit en phase de faible

**Tableau 6. Valeur des différents coûts fixes annuels au niveau des puits d'or à Misisi (2012)**

| Coûts fixes               | Total coûts fixes de tous les puits enquêtés à Misisi (242)/an (en USD) |
|---------------------------|---|
| Acquisition des puits     | 24 200  |
| Achat de petites machines | 335 654   |
| Taxes diverses payées     | 351 142   |
| <b>TOTAL</b>              | <b>710 996</b>  |

Source : nos calculs, basés sur les données récoltées à Misisi en décembre 2012.

**Tableau 7. Valeur des différents coûts variables annuels au niveau des puits d'or à Misisi (2012)**

| Coûts variables   | Total coûts variables de tous les puits (242)/an (en USD) |
|---|---|
| Coûts d'extraction <sup>a</sup>   | 5 462 780   |
| <b>Coûts de traitement <sup>b</sup></b>   |   |
| <i>Frais payés aux broyeurs</i>   | 759 582   |
| <i>Frais payés aux points de lavage</i>   | 117 457   |
| <i>Mercurie et acide</i>  | 40 318  |
| Transport des pierres   | 1 903 185   |
| Dépenses pour les travailleurs (ration alimentaire sur le chantier, paiement des travailleurs occasionnels) | 3 535 117   |
| Salaire du personnel (70 %) <sup>c</sup> de la production déduit des autres coûts                           | 52 492 927  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>64 311 366</b>   |

<sup>a</sup> Ces coûts concernent généralement l'achat d'outils (bêches, bottes, barres à mines, casseroles, bâches, burins, marteaux, bidons, sacs vides, torches, piles torches, bois de mines, carburant et huile moteur, etc.).

<sup>b</sup> Ces coûts concernent les dépenses liées à l'achat de produits tels que l'acide, le mercure, les frais payés aux concasseurs, les frais payés aux points de lavage.

<sup>c</sup> Les creuseurs sont payés sur la base du chiffre d'affaires, déduction faite des coûts variables. Le salaire est calculé de la manière suivante : (CA - CV). En moyenne, nous avons considéré que 30 % revenaient au PDG et 70 % aux creuseurs, selon les différentes réponses qui nous ont été données par nos interlocuteurs en rapport avec le mode de partage de la production (ceci est une spécificité de Misisi). Mais ceci peut également dépendre d'un puits à l'autre et du nombre de creuseurs engagés pour un puits, qui influence aussi la clé du partage.

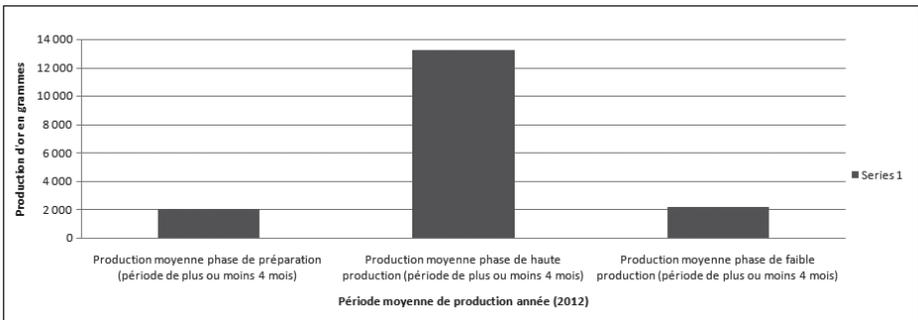
Source : nos calculs, basés sur les données collectées à Misisi en décembre 2012.

production. La périodicité d’une année, prise comme référence, ne pouvait, dès lors, suffire à déterminer exactement comment les puits avaient suivi les trois périodes caractérisant le cycle de production d’un puits d’or artisanal. De plus, déterminer ce cycle s’avérerait un exercice fastidieux, car beaucoup de puits ont une phase de préparation s’étalant sur une période allant d’un an à cinq ans. Pour les puits dont l’année 2012 correspondait aux trois phases de production, la variabilité de la production est présentée dans le graphique 4.

Signalons également que la variation de la production ne suit pas toujours la même tendance. Au cours d’une année, on peut avoir deux ou trois phases de baisse ou de hausse de la production.

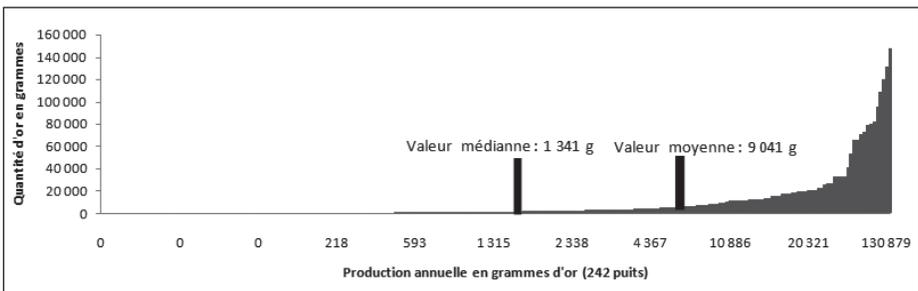
La production moyenne annuelle de ces puits s’élève donc à 9041 g, avec un grand écart type de 21 646 g, ce qui explique une très grande dispersion de la production des puits entre de petites valeurs de 0 g et de grandes valeurs allant jusqu’à 148 176 g. Ainsi, une production annuelle totale de 2 170 208 g (soit 2170,2 kg) d’or a été réalisée au cours de l’année 2012 par l’ensemble de ces puits, dont seuls 188 puits (77,78 %) ont été productifs, 54 puits (22,2 %) n’ayant

**Graphique 4. Variabilité de la production de 242 puits d’or à Misisi**



Source : notre analyse effectuée sur la base de données.

**Graphique 5. Distribution de la production de 242 puits d’or à Misisi**



Source : nos calculs, basés sur les données récoltées à Misisi en décembre 2012.

rien produit durant toute l'année. Ceci est visible sur le graphique 5, où tous les puits enquêtés pris ensemble montrent une valeur médiane de 1341 g. Il ressort de ce graphique que 75 % de ces puits n'ont pas atteint la production moyenne de 9041 g.

À côté de cette production annuelle, le total des coûts variables s'élève ainsi à 64 311 367 USD, et le chiffre d'affaires à 86 808 320 USD (2 170 208 g x 40 USD).

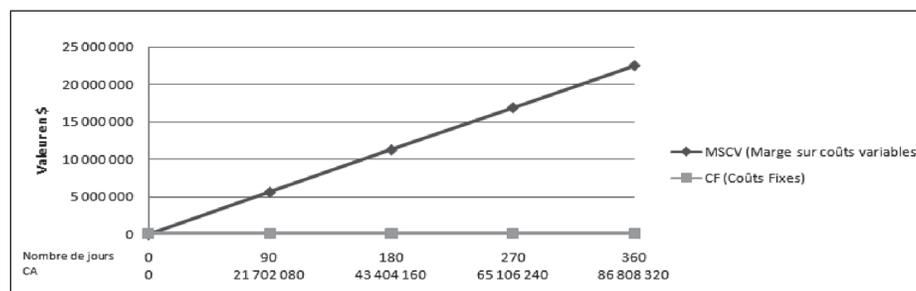
Le calcul du seuil de rentabilité au niveau des puits est détaillé au tableau 8.

**Tableau 8. Calcul du seuil de rentabilité au niveau des puits d'or à Misisi**

| Données   | Montant (en USD) |
|---|------------------|
| Chiffre d'affaires (CA)                                 | 86 808 320       |
| Coût variable (CV)                                      | 64 311 367       |
| Coût fixe (CF)  | 710 996          |
| Marge sur coûts variables (MCV) = CA - CV               | 22 496 953       |
| Taux de marge sur coûts variables (TMCV) = MCV/CA       | 0,25             |
| Seuil de rentabilité = CF/TMCV                          | 2 843 984        |
| Point mort en nombre de jours (PM) = SR/(CA annuel/360) | 12 jours         |

Source : nos calculs.

**Graphique 6. Seuil de rentabilité de l'exploitation artisanale de l'or au niveau des puits à Misisi**



Source : nos calculs.

Théoriquement, le seuil de rentabilité est de 2 843 984 USD et les puits d'or de Misisi atteignent le seuil de rentabilité au bout de 12 jours. Mais il est évident que les puits ayant une grande production ont influencé ces résultats, étant donné que ce seuil a été calculé avec les valeurs moyennes de tous les puits enquêtés. Ce résultat peut également s'expliquer par la grande valeur marchande de l'or, qui permet de couvrir rapidement les coûts fixes, comme les coûts variables, avec une petite quantité d'or produite. Néanmoins, comme nous montre le graphique 5, de nombreux puits peuvent mettre plus d'une année à couvrir leurs coûts fixes.

### 3.3. Profitabilité de l'exploitation industrielle de l'or au Sud-Kivu

BANRO produit, actuellement, 3000 kg d'or annuellement à Twangiza et compte pouvoir le faire sur ce site pendant 8 ans ([www.Banro.com](http://www.Banro.com)). Le tableau 9 présente les résultats concernant le seuil de rentabilité. Ces résultats sont surprenants. BANRO ayant contracté des dettes pour un montant de 226 millions USD avant de produire le premier lingot, en 2011, sa marge opérationnelle (différence entre les coûts de production et le chiffre d'affaires) n'est que de 25 % (sans inclure les frais financiers), et elle ne pourra réaliser un bénéfice net qu'au bout de 8,3 années. Quelle différence avec les producteurs artisanaux de Misisi qui, après 26 jours de production moyenne, ont déjà amorti le capital investi ! Il se peut que nous ayons surestimé la période nécessaire avant que la production ne devienne rentable, car la mine de Twangiza, avec une teneur de 2,5 g d'or par tonne de minerai, est intéressante comparativement et se situe au-dessus de la moyenne des mines d'or au plan international. Les coûts de production de 900 USD par once peuvent aussi avoir été surestimés. Même en concédant que l'estimation surestime quelque peu les coûts et sous-estime la qualité du gisement, il n'en reste pas moins que le seul site de Twangiza ne permettra pas à BANRO de récupérer le capital investi. Ce n'est qu'avec les productions futures à Namoya (2014), à Lugushwa et à Kamituga (une concession énorme) que BANRO pourra amortir cet investissement (coûts fixes) sur une plus grande production.

**Tableau 9. Calcul du seuil de rentabilité de BANRO à Twangiza**

| Données   | Montants en millions USD        |
|---|---------------------------------|
| Chiffre d'affaires (CA) = Quantité produite x prix          | 108 <sup>a</sup>                |
| Coûts variables (CV)  | 81 <sup>b</sup>                 |
| Coûts fixes (CF)  | 226 <sup>c</sup>                |
| Marge sur coûts variables (MCV) = CA - CV                   | 27                              |
| Taux de marge sur coûts variables (TMCV) = MCV/CA           | 0,25                            |
| Seuil de rentabilité (SR) = CF/TMCV                         | 904                             |
| Point mort en nombre de jours (PM) = SR/<br>(CA annuel/360) | <b>3013 jours ou 8,3 années</b> |

**Source** : nos calculs, estimés à partir de sites web.

<sup>a</sup> Nous avons pris le prix du marché de novembre 2014 pour les lingots d'or d'un kilo ([1 once d'or x 1200USD x 30 donne le prix au kilo] x production annuelle de BANRO de 3000kg) (<http://www.boursorama.com/forum-gold-co-t-de-production-d-une-once-d-or-428509325-1>).

<sup>b</sup> Le coût de production moyen actuel pour une once d'or est de 900 USD. Étant donné le contenu en or par tonne à Twangiza (2,5 g/t), il est probable que le coût soit surestimé (<http://or-argent.eu/cout-reel-production-or/>).

<sup>c</sup> Le responsable de BANRO pour les relations avec les investisseurs admet que BANRO a investi (contracté des dettes) pour 226 millions USD avant de produire le premier lingot (<http://www.miningweekly.com/article/banro-banks-on-drc-success-as-second-mine-nears-commercial-production-2014-06-02>).

#### 4. Analyse comparative entre Kamituga et Misisi

Une comparaison des sites de Kamituga et de Misisi montre qu'il existe des différences au niveau des règles institutionnelles, mais aussi au niveau de la productivité des puits, en raison, notamment, de la différence technologique dans le processus de traitement et de la vieillisse du gisement de Kamituga.

Généralement, au Sud-Kivu, chaque site minier artisanal est régi par ses propres règles institutionnelles, concernant, notamment, la gouvernance, les relations entre les acteurs (creuseurs, PDG, chef de colline, etc.) et, plus particulièrement, le système de partage de la production. En termes de gouvernance à Kamituga, l'accès au site minier n'est régulé ni par les autorités locales ni par les coopératives minières<sup>12</sup> qui s'y trouvent. Il est conditionné par la capacité financière du PDG, qui lui confère aussi le droit de propriété sur son puits. En revanche, à Misisi, si l'accès à la mine est également aisé, le chef de localité exerce son pouvoir sur l'ensemble du secteur, à travers la coopérative de Kimbi (COMIKI), dont il est le président. Par ailleurs, durant la phase de production, les creuseurs sont soumis à diverses taxes (légales et illégales) collectées par des agents de l'administration minière ainsi que quelques agents de l'ordre.

Ensuite, les relations entre les acteurs (les PDG et les creuseurs) sont différentes dans ces deux sites, surtout en ce qui concerne le partage de la production. Celui-ci est influencé par plusieurs facteurs, comme le nombre de creuseurs travaillant dans le puits, le pouvoir de négociation des creuseurs vis-à-vis du PDG et l'importance des coûts variables supportés par le PDG. Néanmoins, ces facteurs varient d'un site à l'autre, voire même à l'intérieur d'un même site. C'est ainsi que dans les puits d'or de Kamituga, le partage de la production s'effectue selon une proportion de 50 % pour le PDG et de 50 % pour les creuseurs. À Misisi, en revanche, cette proportion est de 30 % pour le PDG et de 70 % pour les creuseurs.

En ce qui concerne la productivité, la technologie utilisée dans le processus de traitement des pierres aurifères joue un rôle important dans le système de production de l'or artisanal. Misisi jouit, en la matière, d'un avantage sur Kamituga, du fait que les creuseurs artisanaux qui y travaillent utilisent des broyeurs. Grâce à ceux-ci, les creuseurs peuvent broyer une quantité importante de pierres aurifères, de l'ordre de 100 à 200 kg par heure, à un coût relativement bas de 15 USD. Cela leur permet de broyer des pierres même peu riches en or, vu la quantité de pierres broyées. À Kamituga, en revanche, les creuseurs doivent s'assurer que les pierres qu'ils broient renferment suffisamment d'or pour couvrir les coûts du broyage. En outre, ils ne peuvent broyer qu'une petite quantité de pierres, car le broyage y est fait manuellement par les « mamans twangaises », dont chacune ne peut broyer qu'en moyenne 20 à 25 kilos par jour, pour un prix variant entre 4 USD et 6 USD.

---

<sup>12</sup> Deux grandes coopératives minières artisanales sont actives à Kamituga : le COKA (Comité des orpailleurs de Kamituga) et la CPACAM (Coopérative principale des associations de creuseurs artisanaux de Mwenga).

Enfin, la vieillesse du gisement du site de Kamituga par rapport à celui de Misisi expliquerait également la différence de production d'or dans ces deux sites. L'exploitation artisanale de l'or à Kamituga s'effectue, en effet, sur un espace ayant fait l'objet, dans le passé, d'une exploitation industrielle par la société SOMINKI, ce qui n'est pas le cas de Misisi. Les creuseurs artisanaux de Misisi trouvent, de ce fait, la roche aurifère à une profondeur moindre que ceux de Kamituga, qui doivent creuser très profondément avant d'atteindre la roche aurifère.

## Conclusion

Le but de cette recherche était de savoir si la filière aurifère artisanale était en mesure de faire face à la compétition des grandes entreprises minières internationales, rentrées en force en RDC après l'entrée en vigueur du nouveau Code minier de 2002. La viabilité de la filière artisanale, qui procure du travail à un grand nombre de personnes au Sud-Kivu, mais aussi dans le reste du pays, ne dépend pas seulement de sa viabilité économique. Mais en dépit de beaucoup d'autres contraintes et de nombreux défis d'un autre ordre (Geenen 2014), elle dépend, dans une grande mesure, de sa viabilité économique. Les résultats de notre recherche sont assez surprenants.

En matière de production, les estimations réalisées à partir de nos études de terrain montrent que la filière artisanale au Sud-Kivu produit, actuellement, probablement plus de 4800 kg/an, soit plus que la filière industrielle (3000 kg/an) (voir tableau 1) et qu'elle n'est donc pas un phénomène marginal. Mais la production de BANRO inaugure le début d'une ère au cours de laquelle les réserves aurifères vont être utilisées rapidement. La société annonce les mêmes quantités de production pour la mine de Namoya et des quantités non encore spécifiées pour Lugushwa et Kamituga. De plus, le site de Misisi, un site découvert et exploité durant 35 ans par des artisans, risque d'être repris par le nouveau venu canado-chinois, Casa Mining. Le pouvoir de négociation de ces entreprises internationales est très important et les concessions minières qui leur ont été concédées sont dix fois plus étendues que le sous-sol auquel a accès la filière artisanale. C'est profondément inéquitable dans le cas de la filière aurifère, car le bilan du point de vue du développement inclusif penche en faveur d'un choix plus soutenu de la filière artisanale.

Dans cet article, nous avons voulu documenter le débat sur la question de savoir s'il existe un argument micro-économique de rentabilité justifiant de discriminer le secteur artisanal. Notre conclusion est sur ce point sans ambiguïté.

La filière artisanale aurifère est, en moyenne, beaucoup plus rentable que la filière industrielle, aussi bien d'un point de vue micro-économique, que du point de vue du développement inclusif. On écrit « en moyenne », car, comme nous l'avons vu, dans cette filière, différents puits ne produisent rien et le risque d'entreprendre est donc supporté par les artisans. Si la filière est, en moyenne, très rentable, nombre d'artisans-creuseurs se retrouvent, en effet, dans l'incapacité d'honorer leurs dettes ( $\pm 25\%$ ), faute d'avoir trouvé la roche aurifère. Cependant la majorité des artisans y trouve son compte et considère l'occupation d'artisan minier non comme un

pis-aller, mais comme un mode de vie préférable à l'occupation comme travailleur dans une entreprise (Geenen 2014).

D'un point de vue micro-économique, les artisans amortissent leur capital (coûts du travail préparatoire et biens en capital peu sophistiqués) en quelques jours seulement, une fois la roche aurifère atteinte. Pour arriver à amortir le capital qu'elle a engagé, BANRO aura besoin, quant à elle, de 8,3 ans et devra épuiser le gisement de Twangiza (production de 3000 kilos/an pendant 8 ans), ce qui la contraint à développer et épuiser davantage les ressources des autres sites de sa vaste concession minière. Par ailleurs, tout le capital investi par BANRO doit d'abord être remboursé à ses créiteurs étrangers, avant qu'elle ne puisse s'acquitter des 4 % dus sur le profit net. En revanche, la valeur ajoutée de la filière artisanale reste presque entièrement en RDC (Marysse & Tshimanga 2013), certes pas dans les mains de l'État, sous la forme de taxes, mais bien, sous celle de revenus, dans les mains des artisans et des nombreux intermédiaires de la filière artisanale.

## Bibliographie

- Bézy, F., Peemans, J.-P. & Wautelet, J. M. 1984. *L'Accumulation du capital au Zaïre*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain-la-Neuve.
- D'Souza, K. P. 2007. *Artisanal Mining in the DRC (Key Issues, Challenges and Opportunities)*. World Bank.
- de Faily, D. 2000. « L'économie du Sud-Kivu 1990-2000 : mutations profondes cachées par une panne ». In Marysse, S. & Reyntjens, F. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 163-192.
- Fisher, E., Mwaipopo, R., Mutagwaba, W., Nyange, D. & Yaron, G. 2009. « "The ladder that sends us to wealth": Artisanal mining and poverty reduction in Tanzania ». *Resources Policy* 34 : 32-38.
- Garrett, N. & Mitchell, H. 2009. « Trading conflict for development. Utilising the trade in minerals from Eastern DR Congo for development ». *Resource Consulting Services* 4 (2009) : 1-51.
- Garrett, N. 2007. « The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) & Artisanal and Small-Scale Mining (ASM). Preliminary observations from the Democratic Republic of the Congo (DRC) ». EITI Congo Report.
- Geenen, S. 2011. « Constraints, opportunities and hope: Artisanal gold mining in South Kivu (DRC) ». In Ansoms, A. & Marysse, S., *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region of Africa. A Political Economy Perspective*. Londres : Palgrave Macmillan, pp. 192-214.
- Geenen, S. 2012a. « A dangerous bet: The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 02 (004) : 1-9.
- Geenen, S. 2012 b. « "Who seeks, finds": How artisanal miners and traders benefit from gold in the Eastern Democratic Republic of Congo ». *European Journal of Development Research*. Lien Internet : <http://dx.doi.org/doi:10.1057/ejdr.2012.19>
- Geenen, S. 2014. « "Who seeks, finds". The political economy of access to gold mining and trade in South Kivu, DRC ». Phd. Université d'Anvers.

- Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « “Qui cherche, trouve” ». Opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l’or à Kamituga ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L’Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2008-2009*. Paris : L’Harmattan, pp. 183-213.
- Hentschel, T., Hruschka, F. & Priester, M. 2002. *Global Report on Artisanal and Small-Scale Mining*. International Institute for Environment and Development (IIED) & World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (« MMSD Project », n° 70).
- Hilson, G. 2009. « Small-scale mining, poverty and economic development in sub-Saharan Africa: An overview ». *Resources Policy* 34 : 1-5.
- IPIS. 2015. Infographic – Mapping mining areas in eastern DRC. Lien Internet : <http://ipisresearch.be/2015/01/infographic-mapping-security-human-rights-mining-areas-eastern-drc/>
- International Labour Office (ILO). 1999. *Social and Labour Issues in Small-Scale Mines: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines*. Genève : International Labour Office (ILO).
- Kamundala, G. 2013. « Exploitation minière artisanale et industrielle au Sud-Kivu : possibilités d’une cohabitation pacifique ? » In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 63-88.
- « Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier ». 2002. Leganet.cd. Lien Internet : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/Loi%20007.2002.11.07.2002.htm>
- Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In Marysse, S. & Reyntjens, F. (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region of Africa*. Londres : Palgrave Macmillan, pp. 125-152.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? » In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l’Afrique centrale-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. Les « “trous noirs” de la rente minière en RDC ». In Marysse, S. & Omasombo Tshonda, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L’Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Mupepele Monti, L. 2012. *L’Industrie minière congolaise : chiffres et défis*. Tome 1. Paris : L’Harmattan.
- Mutamba Makombo, J.M. 2006. *L’Histoire du Congo par les textes*. Tome III. Kinshasa : Éditions universitaires africaines.
- Mutemeri, N. & Petersen, F. W. 2002. « Small-scale mining in South Africa: Past, present and future ». *Natural Resources Forum* 26 (2002) : 286-292.
- PACT. 2010. *Promines Study. Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo*. Washington-Kinshasa : PACT.
- Pole Institute. 2007. « Rules for sale. Formal and informal cross-border trade in Eastern DRC ». *Regards croisés* 19bis. Goma : Pole Institute.
- PWC. 2011. *Mine 2011. The Game Has Changed. Review of Global Trends in the Mining Industry*. PricewaterhouseCoopers, pp. 1-46. Lien Internet : <http://www.austmine.com.au/>

News/articleType/ArticleView/articleId/823/PwC--Mine-2011-The-game-has-changed-Review-of-global-trends-in-the-mining-industry

RDC. 2010 (13 juillet). *Avenant n° 2 à la convention minière du 13 février 1997 entre la République démocratique du Congo et la société BANRO Corporation*. Kinshasa. Lien Internet : [http://mines-rdc.cd/fr/documents/avenants/Avenant2\\_BANRO.pdf](http://mines-rdc.cd/fr/documents/avenants/Avenant2_BANRO.pdf)

Rees, S. 2014 (2 juin). « Banro banks on DRC success as 2nd mine nears commercial production ». Creamer Media's Mining Weekly. Lien Internet : <http://www.miningweekly.com/article/banro-banks-on-drc-success-as-second-mine-nears-commercial-production-2014-06-02>

Reyntjens, F. 2009. *The Great African War; Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge University Press, pp. 115-134.

Rubbers, B. 2006. « L'effondrement de la Générale des carrières et des mines ». *Cahiers d'études africaines* 181. Paris : EHESS.

Tschakert, P. 2009. « Recognizing and nurturing artisanal mining as viable livelihood ». *Resources Policy* 34 : 24-31.

Vlassenroot, K. & Raeymaekers, T. 2004. « "Divisé en deux" et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) ». In Marysse, S. & Reyntjens, F. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*. Paris : L'Harmattan, pp. 200-234.

World Bank. 2008. *Democratic Republic of Congo Growth with Governance in the Mining Sector*. Washington, DC : World Bank.

ZiJin Mining Group. S d. « CASA Mining Company Gold Mines in Congo (DRC) ». ZiJin. Lien Internet : <http://www.zjky.cn/publish/english/tab941/info29045.htm>



# AUTORITÉ PUBLIQUE ET IMPLICATION DES FORCES ARMÉES DANS LES DYNAMIQUES FONCIÈRES AU SUD-KIVU, À L'EST DE LA RDC

*Emery Mushagalusa Mudinga et An Ansoms*

## Introduction

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux chercheurs se sont intéressés au fonctionnement de l'État dans les zones de conflits et de transition<sup>1</sup> en Afrique (Kasper & Kirk 2013). Le concept d'« autorité publique » fut pris comme point d'entrée important. Le terme d'« autorité » réfère à « une instance de pouvoir qui cherche un minimum de respect volontaire (*voluntary compliance*) et qui est en quelque sorte légitimée » (Lund 2006a : 678 ; voir aussi De Herdt & Titeca 2010 ; Andersen 2011 ; Grajales 2011). Quant au terme « public », Lund fait appel à deux notions intimement liées pour le définir. « D'une part, l'autorité publique renvoie à des opérations administratives impersonnelles au sens large. D'autre part, elle réfère à des confrontations, discussions et actions qui ne se passent pas en secret. Ainsi, nous avons affaire à des institutions qui, dans l'exercice de leur pouvoir, mettent en place une autorité administrative publique inscrite dans leur tentative de faire transparaitre, de manière articulée, les notions d'État » (Lund 2006a : 678). L'auteur constate que l'exercice de l'autorité publique, vu sous cet angle, est abordé comme restant l'apanage d'acteurs et d'institutions étatiques, ou plus exactement de ceux détenant leur légitimité de l'État.

Cette conception a été nuancée et complexifiée par plusieurs auteurs, y compris Lund lui-même, intéressés au déploiement pratique de l'autorité publique dans les régions en conflit ou en transition (Lund 2006b ; Raeymaekers *et al.* 2008 ; Kasper & Kirk 2013 ; Blundo & Olivier de Sardan 2003 ; Trefon 2003). Ces chercheurs se sont ancrés sur deux points clés. D'un côté, les institutions étatiques, détenant un pouvoir officiel, ne sont pas les seules à exercer l'autorité publique. Rose et Miller argumentent que « le pouvoir politique est exercé aujourd'hui à travers une profusion d'alliances changeantes entre une diversité d'autorités tendant à gouverner plusieurs facettes de l'activité économique, la vie sociale et les conduites

---

<sup>1</sup> Nous adhérons à la notion de « région/zone en transition » donnée par Kasper & Kirk (2013). Le terme réfère à l'état de flux et de changement rapide qui caractérise les États affectés par les conflits et supposés fragiles. Le terme réfère aussi à des États sortis récemment des conflits et qui se cherchent encore.

humaines » (1992 : 174). D'autres auteurs parlent de « pôles de pouvoir » impliqués à « faire l'État » (Bierschenk & Olivier de Sardan 1997 : 441) « dans un processus de négociation et de compétition » (Migdal & Schlichte 2005 : 14) avec les structures revêtues d'un pouvoir officiel (Mushagalusa Mudinga & Nyenyezi 2014). Lund les qualifie ainsi d'« institutions de crépuscule », désignant par là une multitude d'institutions qui déploient et empruntent le langage de l'État et recourent parfois à certains symboles étatiques pour légitimer l'exercice de l'autorité publique, alors que, dans certaines circonstances et dans une certaine mesure, ils remettent en question l'État. « Ces institutions sociales, qui ne sont pas l'État, mais exercent de l'autorité publique, constituent des centres de pouvoir et développent des procédures, normes et hiérarchies et des codes [...] auxquels ils parviennent à convaincre les membres de la société d'adhérer » (Lund 2006a : 676).

De l'autre côté, les institutions étatiques ne constituent pas non plus un bloc homogène, agissant conformément à un cadre institutionnel formel uniforme. Effectivement, dans un État de droit<sup>2</sup>, l'appareil étatique devrait être régi par le principe de la séparation des pouvoirs. Mais une telle conception est naïve et ne permet pas de saisir la complexité de la situation. D'aucuns témoignent d'une fluidité dans les compétences des institutions publiques (Chazan 1988, Lemarchand 1992 ; Lund 2006a), bien que des compétences bien déterminées soient reconnues à chaque organe de l'Administration (Blundo 2001). D'autres expliquent comment des acteurs développent leurs propres caractéristiques crépusculaires au sein des institutions formelles, impliquant népotisme et clientélisme. En d'autres termes, on a affaire aux mêmes acteurs publics qui tantôt délivrent l'autorité publique dans le respect des normes, alors que dans d'autres circonstances, ils se détournent des règles formelles. Ces acteurs publics naviguent ainsi, pour délivrer l'autorité publique, entre le formel et l'informel, le public et le privé, le légal et l'illégal, comportement qui leur confère un caractère crépusculaire.

Sur base de ces constats, on peut conclure que l'État et la société ne sont pas des entités distinctes : « cette opposition binaire (État-société) n'est qu'une représentation mentale » (Lund 2006a : 675 ; Lemarchand 1992 ; Mitchell 1991 ; Kaviraj 1997). Pour Kasper et Kirk (2013), les distinctions conventionnelles entre public/privé, État/société civile et formel/informel devraient être vues comme des notions relatives à des processus politiques concrets, plutôt que comme des entités discrètes. Dès lors, l'analyse de l'autorité publique doit prendre en compte les pratiques concrètes à travers lesquelles elle se met en place, et non pas rester figée dans des catégories préétablies, centrées exclusivement sur l'État (Hagmann & Hoehne

<sup>2</sup> La notion d'« état de droit » est définie comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. L'« état de droit » postule une soumission des institutions publiques à des règles de droit et l'acceptation d'être contrôlées par des juridictions. Si les règles ont été transgressées, il existe des voies de recours qui permettent de redresser ou d'anéantir les actes incompatibles avec elles dans l'ordonnement juridique (Goyard 1992 : 301 ; Sow 2012 : 1.)

2009 ; Blundo 2006). En effet, la coexistence de multiples autorités publiques liées à de multiples espaces d'autorité au sein de la sphère publique fait que chacune donne sa propre signification à l'autorité et au pouvoir politique (Raeymaekers *et al.* 2008 : 9). Dès lors, cette situation engendre une compétition entre les différents producteurs d'autorité publique. Elle ouvre la voie à une situation de *forum shopping*, défini comme une situation dans laquelle les parties en dispute décident de porter leurs revendications ou conflits auprès de l'institution qu'elles estiment la plus apte à répondre à leurs préoccupations (von Benda-Beckmann 1981 : 117 ; Lund 2006b : 676).

Dans ce chapitre, nous analysons comment se produit l'autorité publique dans le cadre de conflits fonciers survenant en territoire de Kalehe (Est de la RDC). Nous illustrons, d'un côté, comment des acteurs publics, légitimés par leur appartenance à l'État, agissent en marge des règles formelles pour servir des fins clientélistes et privées. De l'autre côté, nous analysons comment des institutions non étatiques exercent une autorité publique en se légitimant sur la base de discours et de symboles étatiques. Nous nous penchons spécifiquement sur le rôle des forces armées dans ce processus, avec, d'un côté, l'armée régulière (Forces armées de la République démocratique du Congo, FARDC) et la police et, de l'autre, les milices ou les groupes armés rebelles. À travers un travail de terrain effectué en territoire de Kalehe, en 2012, 2013 et durant l'été 2014, nous illustrons comment ces forces armées produisent l'autorité publique dans les dynamiques foncières.

Les données sur lesquelles se base l'analyse proviennent de trois sources spécifiques. Les rapports des cadres de dialogue et de médiation foncière (CDM)<sup>3</sup>, que nous avons rassemblés en 2014, furent notre point de départ. Les CDM sont des structures locales implantées dans treize lieux à travers le territoire de Kalehe<sup>4</sup>, chacun pouvant desservir plusieurs villages. Ils sont composés, chacun, de 13 personnes désignées à travers des consultations des acteurs locaux. Leur travail consiste à faire un monitoring des conflits fonciers dans les zones qu'ils couvrent, à sensibiliser la population à la cohabitation pacifique, et à assurer la médiation gratuite des conflits. Dans le territoire de Kalehe, les rapports des CDM constituent une source unique, la plus proche des réalités foncières vécues par la population, car ils dévoilent les dimensions multiples des conflits fonciers ainsi que la diversité des acteurs impliqués<sup>5</sup>. Sur base d'une première analyse de ces rapports, nous

<sup>3</sup> Une autre évaluation des conflits fonciers au Nord- et Sud-Kivu, menée par Alexis Bouvy pour le compte d'International Alert, est partie de ces CDM, pour ce qui est du territoire de Kalehe. Voir Bouvy 2014.

<sup>4</sup> Le territoire de Kalehe compte, à ce jour, 13 CDM : Kasheke, Bushaku, Maibano, Kalehe-Luzira, Bushushu, Nyamasasa, Nyabibwe, Mukwidja, Minova, Numbi, Bitale, Karasi et Hombo-Sud.

<sup>5</sup> La cartographie des conflits fonciers effectuée par ces comités sert de base aux plans d'intervention des différentes organisations locales impliquées dans la transformation des conflits.

avons ensuite réalisé 13 groupes de discussion avec les membres de ces CDM ainsi que 19 entretiens semi-structurés, dont 4 avec les chefs coutumiers et 15 incluant des officiers militaires, des acteurs de la société civile et des agents du cadastre foncier. Dans ces entretiens semi-structurés, nous avons concentré nos questions sur l'implication des forces armées dans les conflits fonciers et leur instrumentalisation par les acteurs locaux. Une dernière source de données est constituée des entretiens approfondis sur des études de cas particuliers, effectués en 2014, après l'analyse des deux sources déjà mentionnées, mais également en 2012 et 2013, dans le cadre de recherches antérieures. Les quelques cas présentés dans ce chapitre permettront, en particulier, d'illustrer, à différents niveaux, les pratiques d'autorité publique et les logiques des différents acteurs.

Nous avons choisi de présenter, dans une première section, le contexte dans lequel l'étude a été menée. Cette section décrit l'environnement sociopolitique et historique dans lequel se sont développés de multiples pôles de pouvoir délivrant de l'autorité publique. La deuxième section analyse l'implication concrète des forces armées ainsi que les différents rôles qu'elles jouent dans les dynamiques foncières, à travers diverses études de cas. La troisième section s'appesantit sur les discours des acteurs et analyse les arguments avancés pour justifier le recours aux forces armées. Le chapitre conclut en démontrant que les pratiques d'autorité publique doivent être appréhendées dans une perspective plus large qui met en exergue la notion de l'État dans sa reproduction quotidienne.

## **1. Enquêter sur l'autorité publique en zone de conflits : le territoire de Kalehe**

Situé à 60 km au nord de la ville de Bukavu, le territoire de Kalehe est l'un des huit territoires que compte la province du Sud-Kivu. Connu pour la fertilité de son sol, de beaux espaces de pâturage, ainsi que pour ses richesses minières (coltan, cassitérite, or, tourmaline, etc.), Kalehe a toujours connu des problèmes fonciers prenant des allures violentes. La crise sociosécuritaire que connaît le territoire depuis les années 1990 découle principalement de la lutte pour la terre, l'identité et le pouvoir (APC 2009 ; Vlassenroot 2013). Les conflits fonciers y sont très récurrents, à cause de la compétition et des pratiques courantes d'accaparement des terres. Ils impliquent une diversité d'acteurs (Mushagalusa Mudinga 2013 ; Claessens, Mudinga & Ansoms 2012), dont les forces armées, qui y jouent un rôle important (APC 2012). Une des conditions pour bien saisir leur rôle dans les dynamiques d'accès au foncier et son contrôle est de ne pas isoler celui-ci de l'évolution du contexte politique de la RDC, qui l'a fortement influencé. L'implication des forces armées dans l'accumulation foncière a, en effet, déjà prévalu dans le passé, lors de la colonisation agraire par l'industrie coloniale (Elikia M'Bokolo 1977) et s'est poursuivie après la colonisation. Cette situation s'est reproduite (quoique de manière relativement différente de l'épisode colonial) pendant les première et

deuxième guerres congolaises de 1996 et 1998, qualifiées, par Filip Reyntjens (2012) de « Grande Guerre africaine ».

Pendant toutes les périodes de guerre et de rébellion (1996-1997 ; 1998-2003), des pratiques d'accumulation basées sur la violence se sont fortement développées. L'autorité publique fut exécutée, non seulement à des fins privées et clientélistes, mais surtout par des acteurs qui n'iaient l'État<sup>6</sup>, qui le combattaient, tout en recourant au même langage et aux symboles étatiques pour donner une couche de légitimité à leurs actions. Le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), en l'occurrence, procéda, en 1999-2000, à un découpage territorial dans les régions sous son contrôle. De nouvelles chefferies, de nouveaux groupements et territoires furent créés, et le RCD y éleva des chefs répondant à son idéologie, en remplacement de ceux qui lui résistaient. L'on assista, alors, à l'émergence d'administrations parallèles dans les différentes entités, les nouveaux chefs et les anciens se disputant la légitimité d'exercer l'autorité publique. L'armée ne fut pas épargnée par cette situation, même lorsque la guerre prit fin, en 2003. En effet, l'unification du pays et le mixage des armées (rebelles et régulières) n'ont pas impliqué une unicité des chaînes de commandement : les militaires répondaient à des ordres venant de divers horizons, témoignant ainsi de la continuité des anciennes administrations rebelles (Stearns 2012 ; Erickson & Verweijen 2013).

Ces administrations parallèles étaient instrumentalisées par les acteurs sur le terrain. Plusieurs rapports, y compris celui du groupe d'experts des Nations unies de 2008, affirment que, pendant cette période, s'est mise en place une pratique systématique d'accaparement des terres par les élites politico-militaires de la rébellion. La preuve en est que de grandes étendues de terres et les grandes fermes à Kalehe (exception faite des concessions « zaïrianisées » et des fermes qui appartiennent à des individus n'ayant pas de liens directs avec la rébellion) se trouvent, depuis ces années, entre les mains des anciens dignitaires de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL), devenus membres influents de la rébellion du RCD, en 1998, et grands opérateurs politiques et économiques aujourd'hui<sup>7</sup>.

Le rôle des forces armées peut être déterminant en temps de conflits armés, surtout lorsque la violence constitue un moyen de domination et d'accès aux res-

<sup>6</sup> On peut même aller jusqu'à reconnaître que le RCD s'était considéré *de facto* comme l'État, en mettant en place un gouvernement et des institutions.

<sup>7</sup> Les grands propriétaires des terres des hauts plateaux de Kalehe sont, depuis les 15 dernières années, d'anciens cadres du RCD : Eugène Serufuli Ngayabaseka, ancien gouverneur du Nord-Kivu (2000-2007) et député national actuellement ; Honorable Dunia Bakarani, député sous le RCD et député national en 2006 ; M<sup>c</sup> Joseph Mudumbi, député national ; Bizima Karaha, ancien ministre au RCD et au Gouvernement central, sous Laurent-Désiré Kabila ; le général Amisi Kumba, *alias* Tango Four, ex-officier du RCD, ancien chef d'état-major général adjoint chargé de la Force terrestre au sein des FARDC et, depuis le 18/09/2014, commandant de la première zone de défense des FARDC, etc.

sources. Les acteurs impliqués restent conscients, en revanche, que cette stratégie ne donne pas de garantie d'une jouissance durable des terres acquises ou de la possibilité de s'en prévaloir propriétaire en période post-conflit. C'est pour cela que pendant la période de guerre, certains « accapareurs » se sont arrangés pour obtenir des titres fonciers officiels sur des terres acquises (cf. la contribution de Nyenyezi et Ansoms, dans ce volume). Certains témoins des événements ont attesté que pendant cette période, des militaires étaient réquisitionnés pour permettre aux agents du cadastre de procéder aux travaux techniques précédant l'octroi des titres de propriété. La recherche d'une reconnaissance légale de l'accaparement des ressources a continué après la guerre. La période allant de 2003 à 2006, correspondant à la transition politique et à l'insertion des forces rebelles au sein de l'armée officielle, aura servi d'opportunité pour légaliser des pratiques de pillage opérées pendant la guerre, au nom de la paix et de la cohésion nationale.

Quelques citations de nos interviewés dévoilent comment l'exercice de l'autorité publique dans les zones de conflits fut instrumentalisé dans l'accaparement des ressources foncières pendant l'époque de la rébellion du RCD : « Le moment n'était pas bon. On tuait les gens pour une simple dette ou même un soupçon. Alors, qui pouvait oser affronter un bataillon de militaires rebelles ? Tu sais, ils venaient avec deux à trois jeeps remplies de militaires ; ils encerclaient l'endroit et supervisaient les gens du cadastre. Personne ne pouvait approcher. Les gens fuyaient en voyant tous ces militaires et croyaient que c'était la guerre encore [...]. » Selon un autre : « On ne brave pas quelqu'un qui détient un fusil si on n'a pas son propre fusil, c'est tout simplement dangereux [...]. » Un dernier affirme : « Tu as déjà vu là où quelqu'un voit qu'on est en train de lui prendre son bien, mais il n'ose pas ouvrir la bouche ? C'était notre cas à cette époque. Aucun voisin n'osait approcher pour empêcher qu'on prenne sa terre. La guerre, ce n'est pas bon, comme on dit vraiment ! Elle nous a pris tout ce qu'on avait, nous a rendus plus pauvres<sup>8</sup>. »

Ces témoignages sont corroborés par les agents du cadastre foncier rencontrés, qui attestent que la pratique du recours aux forces armées est loin de concerner la seule époque de la rébellion. Elle continue même jusqu'à ce jour et profite d'un contexte local déjà précarisé par une histoire de conflits. Un géomètre du cadastre foncier de Kalehe révèle : « Dans les hauts plateaux de Kalehe, nous exécutons certains travaux en présence des militaires ou des éléments des groupes armés. Comment peut-on bien travailler dans un contexte de frustration comme celui-là<sup>9</sup> ? » Et un autre d'ajouter : « Lorsqu'on est appelé à délimiter des terres en milieu rural pour des élites puissantes (militaires, politiciens...), nous n'avons pas la possibilité d'impliquer les voisins ; parfois, nous trouvons que des militaires ont quadrillé l'endroit, ou que des masses de gens à la solde du requérant sont

---

<sup>8</sup> Entretiens individuels compilés avec Cirhuza, Batumike et Muhula, chefs de ménage, Kalungu, juillet 2014.

<sup>9</sup> Interview avec Mat, géomètre du cadastre dans la circonscription Kalehe-Idjwi, Bukavu, août 2014.

présentes sur le lieu, alors nous sommes obligés de travailler comme ça, sans nous poser la question sur les conséquences. C'est souvent des gens qui veulent accaparer des terres des paysans qui font ça. Mais là, nous, on n'en peut rien<sup>10</sup>. »

De 2006 à aujourd'hui, on assiste à une multiplication des dossiers fonciers dans les tribunaux locaux<sup>11</sup>. Mais on aperçoit également comment les acteurs impliqués dans les conflits recourent aux forces armées – légales ou illégales – pour renforcer leurs positions de négociation. La littérature récente sur l'autorité publique considère ces recours aux institutions légales et illégales comme des formes de gouvernance émergentes, légitimées au sein de contextes politiques traversés par des conflits souvent violents et caractérisés par des transitions socio-économiques (Kasper & Kirk 2013). Le territoire de Kalehe correspond parfaitement à cette description, dans la mesure où l'on ne peut plus, aujourd'hui, concevoir la question de l'autorité publique sans comprendre les formes de gouvernance survenues au cours de deux décennies de contestations foncières et identitaires. De nouvelles formes de gouvernance foncière se sont développées au sein des multiples espaces que recouvre l'autorité publique. Ces formes coexistent, interagissent, entrent en compétition, et impliquent des forces armées des différents côtés. Ce constat permet, dès lors, de s'interroger sur l'histoire immédiate qui parle de l'ampleur de la situation actuelle ainsi que des arguments qui la sous-tendent.

## 2. L'implication des forces armées dans les conflits fonciers

Plusieurs recherches sur les conflits fonciers à Kalehe ont été effectuées. Les unes ont expliqué les liens entre terre, identité et pouvoir comme soubassement des conflits (Vlassenroot 2013 ; APC 2012). Les autres se sont consacrées à analyser l'incidence des conflits fonciers sur le contexte sociosécuritaire et la détérioration de la cohabitation pacifique entre les groupes sociaux locaux (APC 2009). Plus récemment, nos études ont porté sur l'accaparement des terres par les élites locales (Claessens, Mudinga & Ansoms 2012), sur les dimensions analytiques, au-delà des enjeux ethniques, des conflits fonciers (Mushagalusa Mudinga 2013) et sur les innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la crise foncière (Mushagalusa Mudinga & Nyenyezi 2014). Toutes ces études portent sur des cas d'étude spécifiques et n'offrent pas la possibilité de comprendre le rôle des forces armées dans les conflits fonciers en territoire de Kalehe.

---

<sup>10</sup> Interview avec Ser, arpenteur du cadastre dans la circonscription de Bukavu, Bukavu, août 2014.

<sup>11</sup> Le tribunal de paix (TriPaix) de Kalehe indique qu'au niveau des affaires coutumières, les conflits fonciers représentaient 86,5 % des dossiers reçus en 2011, tandis qu'en 2012, ce chiffre est allé jusqu'à 98,3 %. Dans le registre des affaires civiles, les conflits fonciers représentaient 13,5 %, en 2011, contre 18 % en 2012 (Bureau du tribunal de paix de Kalehe 2013) (chiffres compilés par Emery Mushagalusa Mudinga). Cette montée en puissance serait exacerbée par le mouvement de retour des réfugiés tutsi, au lendemain de la signature de l'accord tripartite Rwanda-RDC-UNHCR, en 2010.

Ainsi, les rapports des CDM offrent une source de données unique, car ils sont systématiques et comparatifs au niveau de toutes les aires géographiques couvertes à Kalehe. Chaque CDM est responsable d'une certaine zone de Kalehe, regroupant plusieurs villages. La récolte des cas de conflits fonciers se fait, village par village, par les membres des CDM dans leurs zones d'intervention. Ils utilisent une fiche d'identification du conflit qu'ils soumettent aux acteurs locaux pendant leurs missions de sensibilisation et de médiation foncière. Dans cette fiche, les mêmes catégories de données sont systématiquement récoltées : date, nature du conflit, type de conflit, causes, acteurs directs, acteurs indirects, processus de règlement déjà accompli, état actuel, conséquences, actions à mener.

Pour nous faire une idée de l'ampleur de l'implication des forces armées dans les conflits fonciers récents, nous avons effectué une compilation des rapports des CDM sur l'ensemble des conflits fonciers identifiés pour la période 2012-2013. Nous avons dénombré, au total, 1823 cas de conflits fonciers dans 167 fiches. De tous ces conflits, 222, soit 12 %, impliquaient des forces armées. Ce pourcentage peut paraître relativement faible, comparé à l'ensemble des conflits, mais il est à noter que la plupart des CDM récoltent, outre des informations sur des conflits de plus grande portée, également des informations sur de nombreux conflits de moindre portée (par exemple un conflit entre voisins sur les limites de leurs terres, ou un conflit d'héritage au sein d'une famille). Sur base de nos entretiens, nous avons pu constater que les conflits fonciers impliquant des forces armées sont généralement des conflits plus intenses, impliquant plusieurs acteurs et ayant un impact social plus grand (voir tableau 1, ci-contre).

Lorsque l'on replace chaque CDM dans son contexte, deux situations apparaissent : les groupes armés non étatiques affichent le degré le plus élevé d'implication dans les hauts plateaux de Kalehe (CDM Bushaku, Numbi au cœur des hauts plateaux ; Karasi et Maibano, proches des hauts plateaux, et Kalungu-Minova, qui couvre une partie du littoral et des moyens plateaux de Kalehe). Ceci s'explique par leur présence prononcée dans ces zones, la faible présence de l'armée régulière ainsi que par les relations entretenues avec les différents groupes sociaux. Les forces régulières (armée et police) sont, quant à elles, relativement plus impliquées dans les zones de bas plateaux<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Deux explications majeures ressortent du matériel empirique : une question économique et un problème de présence effective des forces armées dans la zone. En effet, l'on constate une forte implication dans des centres économiques. Nyabibwe est une zone minière et un centre socio-économique hétérogène d'une grande influence à Kalehe ; Nyamasasa et Mukwidja connaissent une forte activité économique, en raison de leurs marchés transfrontaliers et la présence d'un grand nombre de concessions foncières ; Bitale et Karasi, sur l'axe Bunyakiri, sont également de grands centres économiques. Mais on ne peut justifier l'activisme prononcé des forces régulières par la seule influence de l'activité économique des milieux concernés. C'est aussi parce que c'est à ces endroits que l'on observe l'effectivité de ces institutions ; c'est-à-dire qu'il s'agit surtout des milieux où la police et l'armée sont bel et bien implantées. L'accessibilité de

**Tableau 1. Conflits fonciers et implication des forces armées à Kalehe (2012-2013)**

| CDM            | Total des conflits fonciers | Total des conflits fonciers avec implication de forces armées |            |           |           |                      |
|----------------|-----------------------------|---|------------|-----------|-----------|----------------------|
|                |                             | Total   | FARDC      | Police    | Milices   | FARDC-Police-Milices |
| Bushushu       | 142                         | 20  | 12         | 4         | 2         | 2                    |
| Numbi*         | 24                          | 24  | 7          | 4         | 7         | 6                    |
| Mukwidja       | 211                         | 17  | 14         | 3         | 0         | 0                    |
| Bushaku        | 282                         | 36  | 17         | 5         | 12        | 2                    |
| Kalungu-Minova | 241                         | 20  | 9          | 6         | 3         | 2                    |
| Nyamasasa      | 401                         | 25  | 15         | 10        | 0         | 0                    |
| Nyabibwe       | 98                          | 16  | 16         | 0         | 0         | 0                    |
| Bitale         | 98                          | 12  | 11         | 1         | 0         | 0                    |
| Maibano        | 97                          | 15  | 8          | 2         | 5         | 0                    |
| Karasi         | 121                         | 22  | 13         | 0         | 9         | 0                    |
| Hombo-Sud      | 108                         | 15  | 3          | 0         | 12        | 0                    |
| <b>Total</b>   | <b>1823</b>                 | <b>222</b>  | <b>125</b> | <b>35</b> | <b>50</b> | <b>12</b>            |
|                |                             | 100 %   | 56 %       | 16 %      | 23 %      | 5 %                  |

**Source** : calculs réalisés par les auteurs sur base d'une analyse systématique de tous les rapports CDM de Kalehe pour la période 2012-2013 effectuée en été 2014.

\*Pour ce qui est de Numbi, les membres du CDM nous ont déclaré s'être intéressés seulement aux conflits impliquant les forces armées et qui avaient plus d'intensité dans la zone à cause de l'arrivée des réfugiés tutsi. Les autres types de conflits ne sont donc pas repris dans leurs chiffres ici.

En ce qui concerne l'activisme des groupes armés non étatiques dans les conflits fonciers des hauts plateaux, différents éléments tirés de l'analyse de notre matériel empirique peuvent l'expliquer. Tout d'abord, il y a une forte compétition pour accéder aux terres des hauts plateaux et les contrôler. Dans plusieurs cas, de grands concessionnaires ont acquis des concessions ou des terres auprès des chefs coutumiers, alors que les mêmes terres avaient été octroyées aux paysans. Le conflit émerge quand ces concessionnaires annexent les lopins des terres des petits paysans ou lorsque ceux-ci contestent la propriété à l'acquéreur, estimant que la terre

---

ces milieux permet aussi aux élites d'entrer en contact avec les services d'ordre et de faire appel à eux dans le cadre de la protection de leurs terres.

leur appartient. Aussi, la fertilité du sol et la richesse en ressources minières attirent la convoitise des élites urbaines. De plus, ces zones sont éloignées des grand-routes et sont peu sécurisées. Les institutions de l'État, la police ou l'armée y sont moins présentes et ont peu de pouvoir. Ensuite, les hauts plateaux connaissent une longue histoire de résistance sur fond de revendication ethnique, dont le foncier constituait un soubassement. Finalement, cette zone a été particulièrement affectée par le flux de retour de réfugiés rwandophones, au cours de la dernière décennie. La présence des rwandophones – de différents groupes opposés – implique que les conflits fonciers prennent une dimension de contestation plus large, de pouvoir et d'identité, dans laquelle les groupes armés non étatiques jouent un rôle clé.

Dès lors, l'accès aux terres et leur contrôle au sein des hauts plateaux dépendent largement de la capacité des acteurs à mobiliser des forces armées non étatiques pour défendre leur cause. Dans certains cas, des acteurs locaux – généralement dotés en matière de ressources – s'arrangent pour entretenir des relations clientélistes avec les forces armées, dans l'objectif de défendre leurs intérêts sur le plan foncier. On observe, alors, des relations de réciprocité qui sont souvent d'ordre économique, social ou politique (par exemple faciliter une promotion pour tel officier, octroyer un lopin de terre à la personne, payer une somme d'argent en guise de reconnaissance, solliciter le retrait d'une affaire devant la justice locale, aider à nommer un frère dans l'administration publique...). Un cas spécifique est celui du conflit entre Ndoly et Shan. « En 2011, Shan aurait octroyé 5 hectares de terres à un officier militaire des FARDC, en échange d'une protection contre les menaces de Ndoly, avec lequel il se dispute une série de plantations litigieuses dans le village Best, au nord de Kalehe. Cet officier a même mis à la disposition de Shan un groupe de militaires pour le protéger pendant sa campagne électorale de 2011 comme candidat député national<sup>13</sup>. »

Certains membres de l'élite politique ne se contentent plus de recourir occasionnellement aux services des forces régulières ou irrégulières, parfois ils vont jusqu'à créer leurs propres forces. À Kalehe, Uvira et Fizi, par exemple, des bergers sont instrumentalisés par certaines élites pour sécuriser leurs droits fonciers. Leur stratégie consiste à équiper des bergers en armes et en matériel de communication, sans que cela se fasse remarquer. Ces derniers reçoivent l'ordre formel d'empêcher tout accès à la terre par qui que ce soit. À titre d'exemple, Bravo Mike, un ex-gouverneur qui, pour sécuriser ses vaches et empêcher l'accès à 78 familles expulsées de ses terres à Brok (hauts plateaux) en 2011, y plaça une dizaine de bergers, tous armés. « Il y a seulement deux ans (soit en 2012), le champ de cet homme constituait un terrain d'entraînement pour une milice locale<sup>14</sup> », nous confirmaient plusieurs acteurs sur le terrain.

<sup>13</sup> Extraits des entretiens avec Maneno, Mulume, Kapinduzi, Hoshi, acteurs de la société civile, Mishka, juillet 2014.

<sup>14</sup> Extraits d'entretiens avec Bintu, Shekea, Mistari, acteurs de la société civile, Brok, juillet 2014.

Dans d'autres cas, ce sont plutôt les paysans qui adhèrent aux groupes armés ou sympathisent avec eux à travers diverses formes de relations pour sécuriser leurs droits fonciers. À titre d'exemple, la famille Nyak, dans le groupement de Kal, a envoyé trois de ses enfants dans la milice Raia Mutomboki, dans la perspective que celle-ci aiderait, désormais, à sécuriser leur terre accaparée par Thithy, opérateur économique à Bukavu. Une autre famille dans le même groupement a marié sa fille à un colonel Raia Mutomboki, espérant que la milice aurait une influence dans le conflit foncier qui l'oppose à un grand cadre de la fonction publique de la ville.

Dans certaines circonstances, les paysans organisent leur propre défense. Dans un de nos entretiens sur les hauts plateaux de Numbi, un paysan nous a raconté sa situation et celle de sa famille : « J'habite ici depuis 1984. J'avais donné le "*kalinz i*"<sup>15</sup> au Mwami pour obtenir la terre ici, alors que c'était une grande forêt. [...] Aujourd'hui, j'ai une grande famille d'environ 70 personnes [...] En 2012, un monsieur, un médecin de je ne sais où, mais on dit qu'il habite à Goma, tantôt à Kinshasa [...] est venu revendiquer ma terre. Hum ! Il a même montré les papiers du cadastre. J'ai dit qu'il avait perdu la tête. Trois mois plus tard, il a envoyé toute une armée [force armée étatique] pour nous chasser. Ils ont brûlé nos maisons. Ils ont détruit nos récoltes [...] C'est ça l'État vraiment ? Mes enfants ont résisté, mais six d'entre eux ont été blessés par les soldats venus nous chasser. Les soldats ont campé là pendant une semaine. Quand ils sont partis, nous sommes encore rentrés pour récolter nos cultures et reconstruire nos maisons. Maintenant [l'accapareur] a envoyé des vaches dans le champ et y a mis des bergers. Nous nous battons chaque fois avec ces bergers pour montrer qu'on n'est pas content. Actuellement, ses vaches sont là et nous, on est aussi là. Cet homme-là, je ne compte pas lui laisser ma terre [...]»<sup>16</sup>.

Les tentatives d'autodéfense paysanne peuvent parfois aboutir à la création de milices plus organisées. Le cas de la milice Nyatura, dans les hauts plateaux de Kalehe, est révélateur. Un rapport de l'organisation nationale APC, repris par Jason Stearns, raconte que cette milice est née d'un long conflit foncier entre la famille Shamamba Muhabura et des paysans hutu à Kamatare, depuis les années 1970. En 2011, le représentant de la veuve, un Tutsi proche de l'armée (militaires d'obédience CNDP, mais devenus FARDC) utilisa des soldats pour chasser les paysans de cette terre. Ces derniers entreprirent plusieurs attaques en représailles, tuant plusieurs personnes. C'est de ce contexte que naquit la milice Nyatura, avant de déclarer plus tard des raisons politiques motivant sa création (Stearns 2013 : 40 ; APC 2012).

Au sujet de l'implication de l'armée régulière, les résultats du tableau 1 nuancent la perception largement répandue selon laquelle les milices non étatiques

<sup>15</sup> Entendez ici le contrat foncier à durée indéterminée qui lie le chef coutumier à son sujet ; la valeur en vaches, chèvres ou produits de chasse est transformée en un prix d'achat, qu'on nomme alors *kalinzi*.

<sup>16</sup> Interview avec Bizimana Charles, agriculteur-éleveur, Brok, juillet 2013.

seraient les plus enclines à intervenir dans les dynamiques foncières. Dans presque trois quarts des cas d'implication d'éléments armés, ce sont l'armée étatique et la police nationale qui sont concernées. Ceci s'explique par plusieurs facteurs, dont nous n'en retiendrons que trois. Premièrement, le traitement des militaires, en matière de solde et d'encadrement par l'État, pose problème. Actuellement, le salaire mensuel d'un militaire est de 45 000 FC, soit l'équivalent de 47 USD. Pour ceux qui sont déployés en zones rurales, cette solde arrive tardivement et est même parfois détournée par les supérieurs. Dès lors, ils se lancent dans ce qu'on pourrait qualifier « d'économie de la débrouille » (Aympam 2014) pour survivre (poste de perception de taxes illégales, collecte de vivres dans les villages, rançonnements de toute sorte, ingérence dans les affaires civiles, etc.) (Hans & Vlassenroot 2007).

Deuxièmement, un grand manque de cohésion existe entre les institutions étatiques censées délivrer de l'autorité publique. L'armée nationale offre un bel exemple d'institution étatique jonchée de plusieurs pôles de pouvoir, tout en faisant semblant d'être une structure unifiée. Wondo résume ainsi la situation : « En réalité, les FARDC résultent d'une tentative désordonnée et mal entreprise de fusion et d'intégration (*brassage* et *mixage*) au sein d'une structure de commandement unique des forces militaires tant du gouvernement légal de Kinshasa (Forces armées congolaises) que des anciens mouvements rebelles (RCD et Mouvement pour la libération du Congo/MLC), des mouvements maï-maï opérant dans les deux Kivu, depuis 1998, et, plus récemment, une intégration de plus de 7000 combattants du Congrès national pour la défense du peuple/CNDP et des miliciens des Forces républicaines fédéralistes/FRF » (Wondo 2013 : 233). À travers ces processus, survenus depuis la transition 2003 jusqu'à nos jours (les ex-M23 ainsi que d'autres Maï-Maï rejoignent l'armée nationale petit à petit), l'armée et la police ont intégré en leur sein des personnes aux intérêts très différents, habituées à des pratiques clientélistes d'accès aux ressources. D'où l'existence de multiples pôles de commandement, qui font souvent que des éléments de l'armée nationale se trouvent illégalement pour intervenir dans un problème d'accès aux ressources dans un endroit. Pour Wondo, « le résultat de cette intégration irrationnelle est que les forces centrifuges au sein des FARDC sont plus importantes que la dynamique de réunification » (*ibid.*).

Troisièmement, le pouvoir coutumier étant en perte de vitesse (Boshab 2007) et la justice paraissant inopérante, des personnes recourent aux forces armées et aux structures de médiation foncières pour trancher leurs litiges fonciers. Interviennent ici les questions du pluralisme juridique (Von Benda-Beckmann 2006) et du *forum shopping* (Meizen-Dick & Pradhan 2002) largement abordées en anthropologie juridique. Les groupes armés et les milices assument une partie des fonctions des institutions officielles et coutumières dans les zones sous leur contrôle. Ils y produisent l'autorité publique en délivrant des services publics (Lund 2006a ; Kasper & Kirk 2013). Ils tranchent des conflits fonciers en combinant les méthodes traditionnelles de médiation, le langage et les symboles étatiques et, très souvent, la violence.

En fait, les forces armées n'interviennent pas de manière aléatoire dans les dynamiques foncières. Sauf quelques exceptions, leurs interventions sont toujours le fruit d'une sollicitation par des individus ou des groupes d'individus qui jugent leur appui nécessaire. Considérons par exemple ce cas : « Le conflit opposait monsieur Romeo, Tutsi d'origine, revenu du Rwanda en 2012. Il aurait vendu sa terre à Marko, Hutu d'origine, alors qu'il partait au Rwanda en 1994. Plusieurs témoins confirment cette vente d'une terre de 27 hectares dans le village de Trinto, groupement de Mbinga Nord. Dès son retour du Rwanda, Romeo a contesté la vente de la terre. Il alla rapporter au parquet de Kakul que Marko avait accaparé sa terre, profitant de son absence, que celui-ci appartenait au groupe armé Nyatura et l'empêchait de reprendre sa terre. Le parquet de Kakul décerna un mandat d'arrêt contre Marko et instruisit la police basée à Nagir d'aller s'enquérir de la situation et d'arrêter ce présumé rebelle. Au regard des explications fournies par Romeo, la police nationale résolut de demander un renfort auprès des FARDC, en prévision d'une éventuelle confrontation avec les Nyatura sur les hauts plateaux. Ils partirent tôt le matin trouver Marko à son domicile, à la date du 18 septembre 2012. Alors qu'il sortait de sa maison pour voir qui le cherchait, les militaires lui tirèrent dessus à bout portant et il succomba sur le champ. » Ce cas illustre clairement comment certaines interventions des forces armées étatiques peuvent être le fait d'injonctions d'autres institutions étatiques (institution juridique dans ce cas) motivées par des rapports clientélistes et non une ambition de maintien de l'ordre.

Il arrive que la même instance étatique soit sollicitée par les adversaires au sein d'un même conflit foncier. Une telle situation renforce le caractère crépusculaire des institutions étatiques. Elle illustre comment les acteurs jouent avec leurs relations pour influencer les règles au sein des structures étatiques, aboutissant à une sorte « d'autoconfrontation institutionnelle ». Regardons par exemple ce conflit dans lequel les acteurs impliqués font appel à différentes fractions de l'armée étatique pour défendre leurs intérêts. « Le conflit oppose Ndoly – grand concessionnaire, ancien dignitaire du mouvement rebelle RCD et fils d'une grande famille bourgeoise de Goma – et Shan – jeune opérateur économique, devenu un leader local. Il porte sur une série de plantations contestées dans le groupement de Buzi. Shan, le jeune opérateur économique, avait acquis, en 2008, des documents lui attribuant ces plantations auprès de l'Office de gestion de la dette publique (OGDP) à Kinshasa, mais on l'avertit que ces propriétés étaient litigieuses et que l'État avait le droit de les réattribuer. Lorsque Ndoly apprit cela, il envoya, en juin 2012, des militaires FARDC, mais ex-CNDP (mouvement où son frère était logisticien et dont lui-même était proche), pour aller garder ses plantations et empêcher tout accès aux partisans de Shan. Plusieurs affrontements violents se sont succédés. À un certain moment, Shan contacta un officier FARDC (non ex-CNDP) auquel il aurait attribué 5 ha en échange de sa protection et de son influence. De plus, il organisa les jeunes du village en les encourageant à résister contre toute tentative visant le déguerpissement de leurs parents. On raconte que ces jeunes étaient armés. Au vu des tensions, l'autorité locale ordonna à la police et à l'armée

de s'établir sur le lieu et de créer une zone tampon, en attendant le dénouement du conflit. Les militaires ex-CNDP appelés par Ndoly eurent l'ordre de quitter le lieu. À ce jour, le conflit suit l'évolution du contexte politique national. Ndoly a reçu, en avril 2014, un courrier du ministère des Finances annulant la réattribution des plantations à Shan. Mais à son tour, Shan aurait reçu une lettre du Premier ministre Matata Mponyo annulant celle du ministre des Finances, au motif que le gouvernement démissionnaire assure les affaires courantes et, à ce titre, ne peut prendre de telles décisions. » Abordant la même question, Erickson & Verweijen affirment que des rapports de pouvoir prévalent lorsque les acteurs recourent à la même instance que sont les FARDC. « Dans ce flou artistique prédominant aussi les rapports de pouvoir. Ceux qui sont capables de mobiliser les officiers les plus gradés se trouvent plus avantagés dans les transactions de tous les jours » (Erickson & Verweijen 2013 : 55).

En résumant, on pourrait élargir la liste des cas illustrant l'intervention des forces armées – étatiques comme non étatiques – dans les conflits fonciers. Les conséquences en sont souvent dramatiques, car, comme le montrent les différents exemples précédents : mort d'hommes s'en est suivie sans que les auteurs aient été sanctionnés. Nos informateurs<sup>17</sup> évoquaient également les menaces verbales, les intimidations, la violation de domicile, les arrestations arbitraires suivies de tortures, le déguerpissement des paysans, la destruction ou le pillage des cultures, l'incendie des maisons, et l'occupation illégale des terres. Afin de mieux comprendre les arguments avancés par les acteurs pour justifier le recours aux forces armées, nous avons décidé d'interroger un certain nombre d'acteurs locaux, des personnes ayant utilisé cette stratégie et des acteurs de la société civile (in)directement impliqués. Leurs arguments se résument dans la section suivante.

### **3. Acteurs et recours aux forces armées : nécessité ou légitimation de l'arbitraire ?**

Il ressort de nos entretiens avec les acteurs rencontrés ainsi que de nos observations que le recours aux forces armées s'explique généralement (mais pas exclusivement) par quatre éléments principaux. Premièrement, l'implication d'une force armée assure la *rapidité du résultat*, contrairement aux longs procès en justice. Ces procès restent incertains et coûteux, alors qu'on n'est jamais sûr des résultats auxquels ils aboutissent. Nos interlocuteurs ont évoqué aussi la distance qui les sépare des instances judiciaires et des dépenses en temps, en moyens financiers et en énergie<sup>18</sup>. Les acteurs soutenaient que le recours aux forces armées

---

<sup>17</sup> Interviews avec les membres des CDM, les chefs coutumiers, des officiers militaires et acteurs de la société civile rencontrés à Kalehe et Bukavu, juillet-août 2014.

<sup>18</sup> Le territoire de Kalehe était du ressort du tribunal de grande instance d'Uvira, avant que soit promulgué le décret d'organisation judiciaire n° 14/015 du 08 mai 2014 fixant les sièges et les ressorts des tribunaux de grande instance qui reconnaît Kavumu comme tribunal de grande

donne à la fois le résultat voulu, dans le temps voulu. Ensuite, l'on n'a pas besoin de faire trop de déplacements. Il suffit de trouver un officier et de convenir avec lui des conditions pour obtenir son intervention dans une affaire, qu'il exécute rapidement, sachant qu'il y gagne. Revenant sur la notion du *forum shopping*, on peut alors dire que les acteurs ne choisissent pas uniquement les instances à même de mieux répondre à leurs problèmes, mais aussi celles qui y répondent selon une temporalité jugée plus favorable.

*La méfiance vis-à-vis de la justice formelle* est le deuxième argument évoqué. La plupart de nos interlocuteurs suspectent la justice d'appartenir aux plus forts, de donner toujours raison aux plus puissants. Cette méfiance est liée aux pratiques de corruption déjà très révélées dans la littérature (Hans & Vlassenroot 2007 ; Blundo & Olivier de Sardan 2006 ; De Herdt 2011 ; Médard 1976) et qui caractérisent l'administration judiciaire. Celle-ci, comme l'administration congolaise en général, est souvent décrite comme ayant versé dans l'institutionnalisation de pratiques totalement en désaccord avec ses valeurs.

Le troisième argument exalte le poids de l'autorité et du pouvoir qu'ont acquis les forces armées depuis les guerres connues en RDC. *Les forces armées sont perçues comme les acteurs les plus puissants*. Elles s'imposent par leur autorité et par la violence. En conséquence, les acteurs trouvent logique de s'adresser à elles pour trouver des solutions à leurs problèmes, dans un contexte où l'État est en crise depuis tellement longtemps qu'il n'est plus considéré comme le seul acteur légitime.

Le quatrième argument soutient que *les chefs coutumiers auprès de qui ils recouraient pour leurs litiges sont affaiblis et fragilisés*. Non seulement leur vénéralité nourrit les conflits, et, dans des contextes de conflit armé, ils n'ont de poids que lorsqu'ils décident de soutenir l'une des forces en présence. On leur reproche aussi de prendre le parti de ceux qui détiennent les moyens financiers ou le pouvoir politique.

Quelque légitimes que puissent être ces arguments, l'on ne peut s'empêcher de penser qu'ils s'inscrivent dans ce que Pierre Bourdieu appelle, dans le cadre de la violence symbolique, « la légitimation de l'arbitraire » (cité par Médard 2000 : 78). Non seulement les interventions des forces armées s'inscrivent dans un registre totalement en contradiction avec les principes fondateurs d'un état de droit, mais surtout elles contribuent à fragiliser l'État et à l'opposer continuellement à ses citoyens. Cependant, la persistance de telles stratégies alternatives témoigne d'une incapacité de l'État à exercer le monopole de la violence légitime et à répondre aux attentes populaires des citoyens. Très logiquement, l'on comprend pourquoi, devant l'incapacité des institutions étatiques à satisfaire à leurs attentes, les acteurs diversifient les stratégies en recourant à des instances qu'ils estiment détenir un

---

instance autonome avec, comme ressort territorial, l'étendue administrative des territoires d'Idjwi, de Kabare et de Kalehe.

pouvoir capable de résoudre leurs problèmes. Lorsque ces types de stratégies se généralisent, ils deviennent de nouvelles formes de gouvernance dont le démantèlement n'est pas évident à court terme. C'est-à-dire qu'ils arrivent à gagner la majeure partie de la population, au point de ne plus être perçus comme des pratiques contraires aux normes légales. Cependant, le recours aux forces armées pour accéder à la terre ou pour la contrôler ne signifie pas que les gens se détournent complètement de l'État ou de ses institutions (l'armée et la police étant d'ailleurs ses institutions, mais dans ce cas précis, elles sont instrumentalisées et interviennent en toute illégalité), mais qu'ils le prennent comme une option parmi tant d'autres. L'État est, dès lors, identifié comme un acteur parmi une multitude d'autres et soumis au principe du *forum shopping*, qui veut qu'on y recoure quand on le juge en mesure, pour un cas précis, d'offrir la meilleure solution.

## Conclusion

Les dynamiques contemporaines d'accès et de contrôle de la terre ne peuvent plus être analysées sans référence à la notion d'autorité publique et à la manière dont celle-ci se déploie dans les zones en conflits. Les études de cas développées dans ce chapitre montrent clairement comment les forces armées – étatiques comme non étatiques – sont mobilisées à temps et à contretemps pour intervenir dans l'accès au foncier, son contrôle et la gestion des conflits y relatifs.

D'un côté, les pratiques et les comportements des institutions et des acteurs publics (revêtus de la compétence légale de délivrer l'autorité publique) ne permettent plus de distinguer le légal de l'illégal. Dans plusieurs cas, leurs interventions ne sont pas effectuées dans le respect des principes d'un État de droit, mais s'inscrivent dans des logiques clientélistes. C'est ce qui conforte notre argument selon lequel l'administration publique n'est pas toujours un corps uni ; les acteurs publics l'instrumentalisent chaque fois qu'ils en ont la possibilité pour satisfaire leurs intérêts. L'on ne peut, par conséquent, opposer les institutions étatiques revêtues du pouvoir légal d'exercer l'autorité publique aux institutions crépusculaires, comme si on avait affaire à des catégories homogènes. Ces institutions crépusculaires, d'autre part, produites de contextes marqués par une histoire de conflits violents et de crise sociopolitique, ne sont pas seulement propices à l'émergence d'une multiplicité de « pôles de pouvoir » délivrant l'autorité publique, mais en sont un déterminant fondamental.

Bien que leurs actions s'exécutent en marge de l'État, tout en recourant à temps et à contretemps à ses symboles, elles ont le temps de devenir populaires et de se transformer en nouveaux modes de gouvernance et de justice sociale. Leur caractère crépusculaire (*twilight*) réfère à une situation de demi-lumière, demi-obscurité (*half-light/semidarkness*), en d'autres termes, à l'ambiguïté qui caractérise leur action. Pour Lund, la métaphore est utilisée pour expliquer comment les contours et les caractéristiques de ces institutions sont difficiles à distinguer et à discerner

(Lund 2006). À partir du moment où, sans être l'État, ces institutions délivrent l'autorité publique, ou, étant légitimées par l'État, la délivrent en marge des règles étatiques, ces institutions consacrent une ambiguïté. Lorsque cette situation se perpétue et que les acteurs sociaux la légitiment, elle devient, d'après nous, une nouvelle forme de gouvernance. Néanmoins, si une telle situation représente une opportunité pour certains acteurs, elle se trouve influencée par des rapports de force et risque d'institutionnaliser des pratiques de clientélisme et de népotisme. Par-dessus tout, elle contribue à fragiliser l'État dans ses structures les plus profondes et à miner ses rapports avec la société. L'existence de plusieurs pôles de pouvoir au sein des différentes structures étatiques en RDC (notamment au sein de l'armée) en est un exemple éloquent.

Ces pôles de pouvoir sont multiples, tant à l'intérieur du champ officiel que du côté des institutions crépusculaires, et chacun de ces pôles exerce l'autorité publique d'après sa propre stratégie. C'est tout ce processus qui participe à « faire l'État », dès lors que les actions de ces pôles de pouvoir sont légitimées d'une manière ou d'une autre par les clients. Dans la même pensée que Blundo, Lund, Kasper, Vlassenroot, et bien d'autres, notre chapitre confirme que, lorsque ces types de stratégies se généralisent, ils deviennent de nouvelles formes de gouvernance. Le chapitre a montré que tous les acteurs, élites comme paysans, recourent aux forces armées dans la limite des possibilités des uns et des autres. En revanche, la mobilisation d'une force plutôt que d'une autre dépend des rapports de clientèle qui lient les acteurs, rapports basés sur une certaine réciprocité. Enfin, il nous semble pertinent de souligner que, à la suite de la généralisation de cette pratique de recours aux forces armées, qui d'ailleurs va au-delà du foncier pour s'ancrer dans la vie quotidienne de la population<sup>19</sup>, ce serait trop simplifier la réalité que de parler de *crise foncière* à l'Est de la RDC. Le débat doit être orienté dans le sens d'une *crise de l'État* qui se manifeste par la déviation, mieux la défaite, des institutions dans leurs rôles régaliens.

## Bibliographie

Action pour la paix et la concorde (APC). 2009. « Analyse du contexte sociosécuritaire du territoire de Kalehe ». Bukavu.

Action pour la paix et la concorde (APC). 2012. « Groupes armés et populations locales : une coexistence difficile en territoires de Kalehe et Walikale ». Bukavu.

Andersen, L. 2011. *Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding*. Copenhagen.

Aympam, S. 2014. *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux*. Paris : Karthala.

<sup>19</sup> Lire sur les FARDC, Erickson & Verweijen (2013).

- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.-P. 1997. « Local powers and a distant state in rural Central African Republic ». *The Journal of Modern African Studies* 35 (03) : 441-468.
- Blundo, G. 2001. « Négociier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise ». *Autre part* 20.
- Blundo, G. 2006. « Dealing with the local state: The informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal ». *Development and Change* 37 (4) : 799-819.
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.-P. (éd.). 2006. *Everyday Corruption and the State. Citizens and public officials in Africa*. Cape Town & New York : David Philip & Zed Books.
- Boshab, Évariste. 2007. *Pouvoir et droit coutumier à l'épreuve du temps*. Louvain-la-Neuve : Bruylant Academia s.a.
- Bouvy, A. 2014. *Dynamiques locales, des conflits et stabilisation à l'est de la RDC : perspectives, enjeux et défis*. Rapport. International Alert/USAID.
- Bureau du tribunal de paix de Kalehe. 2013. *Registres des affaires coutumières et Registre des affaires civiles 2011 et 2012*. Kalehe.
- Chabal, P. & Daloz, J.-P. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford-Bloomington, Ind. : James Currey-International African Institute/Indiana University Press.
- Chazan, N. 1988. « Patterns of State-Society incorporation and disengagement in Africa ». In Rothchild, D. & Chazan, N. (éd.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*. Boulder, Col. : Westview Press, pp. 121-148.
- Claessens, K., Mudinga, E. & Ansoms, A. 2012. « L'accaparement des terres par les élites locales à Kalehe ». *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire*. Paris : L'Harmattan, pp. 187-208.
- Conseil de sécurité des Nations unies. 2011. *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*. S/2008/773. New York.
- De Herdt, T. (dir.). 2011. *À la recherche de l'État en République démocratique du Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan (Coll. « L'Afrique des Grands Lacs »).
- De Herdt, T. & Titeca, K. 2010. « Regulation, cross-border trade and practical norms in West Nile, north-western Uganda ». *Africa* 80 (4) : 573-594.
- Elikia M'Bokolo. 1977. *L'Ère des calamités. L'Afrique australe au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle. Histoire générale de l'Afrique*, vol. 12. Paris.
- Erickson, M. & Verweijen, J. 2013. « La mère des armées n'est pas encore morte. Des pratiques de justice (in)formelle dans les forces armées de la République démocratique du Congo ». In Englebert, P. & Tull, D., « République démocratique du Congo : terrains disputés ». *Politique africaine* 129 : 49-71.
- Feodoroff, T. 2013. « Quelques clés de lecture pour comprendre et analyser l'accaparement des terres ». *Possibles* 36 (3) : 12-22.
- Goyard, C. 1992. « État de droit et démocratie ». In *Mélanges René Chapus*. Paris : Montchrestien.
- Grajales, J. 2011. « The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia ». *Journal of Peasant Studies* 38 (4) : 771-792.

- Hagmann, T. & Hoehne, M. 2009. « Failures of the state failure debate: Evidence from the Somali territories ». *Journal of International Development* 21 (1) : 42-57.
- Hans, R. & Vlassenroot, K. 2007. *Gouvernance et leadership dans l'est de la République démocratique du Congo*. La Haye : Oxfam-Novib.
- Hesselbein, G. 2007. « Analytical narrative on the DRC ». Paper presented to the CSRC Workshop « Development as State Making », Londres, mars 2007 : 6. Non publié.
- Hoffman, K. & Kirk, T. 2013. « Public authority and the provision of public goods in conflict-affected and transitioning regions ». *Justice and Security Research Programme Paper 7*. Londres : International Development Department, LSE.
- Jessop, B. 1990. *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Oxford : Polity Press.
- Kambale Nzweve, J.-L. 2013. « La régulation de la transhumance, un enjeu de paix à l'est de la RDC ». *New Routes* 2. Uppsala : Life & Peace Institute.
- Kasper, H. & Kirk, T. 2013 (août). « Public authority and the provision of public goods in conflict-affected and transitioning regions ». *Justice and Security Research Programme Paper 7*. Londres : International Development Department, LSE.
- Kaviraj, S. 1997. « The modern State in India ». In Doornbos, M. & Kaviraj, S. (éd.), *Dynamics of State Formation: India and Europe Compared*. New Delhi : Sage Publications, pp. 225-250.
- Keith, L. 1972. « Interpersonal relationship and comparative politics: political clientelism in industrial society ». University of Florida. Non publié, 22 p.
- Lemarchand, R. 1973. « Political exchange, clientelism and development in tropical Africa ». *Culture et développement* : 484.
- Lemarchand, R. 1992. « Uncivil States and civil societies: How illusion became reality ». *Journal of Modern African Studies* 30 (2) : 177-191.
- Lund, C. 2006a. « Twilight institutions : an introduction ». *Development and Change* 37 (4) : 673-684.
- Lund, C. 2006b. « Twilight institutions: public authority and local politics in Africa ». *Development and Change* 37 (4) : 685-705. Institute of Social Studies.
- MacGaffey, J. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*. Londres-Philadelphie : James Currey-University of Pennsylvania Press.
- Médard, J.-F. 1976. « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique ». *Revue française de science politique* 26(1) : 103-131.
- Médard, J.-F. 2000. « Clientélisme politique et corruption ». *Tiers-Monde* 41 (161) : 75-87.
- Meizen-Dick, R.S. & Pradhan, R. (2002). « Legal pluralism and dynamic property rights ». *CAPRI working paper* 22.
- Migdal, J.S. & Schlichte, K. 2005. « Rethinking the State ». In Schlichte, K. (éd.), *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*. Aldershot : Ashgate, pp. 1-40.
- Mitchell, T. 1991. « The limits of the state - beyond statist approaches and their critics ». *American Political Science Review* 85 (1) : 77-96.

- Mushagalusa Mudinga, E. 2013. « Conflits fonciers à l'est de la RDC : au-delà des confrontations entre rwandophones et autochtones ». *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 195-218.
- Mushagalusa Mudinga, E. & Nyenyezi, A. 2014. « Innovations institutionnelles des acteurs non étatiques face à la crise foncière en RDC : légitimité, cohérence et durabilité ». In Reyntjens, F., Vandeginste, S. & Verpoorten, M. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*. Paris : L'Harmattan, pp. 159-180.
- Raeymaekers, T. 2010. « Protection for sale? War and the transformation of regulation on the Congo-Ugandan border ». *Development and Change* 41 (4) : 563-587.
- Raeymaekers, T., Menkhaus, K. & Vlassenroot, K. 2008. « State and non-state regulation in African protracted crises: governance without government? ». *Afrika Focus* 21 (2) : 7-21.
- Reyntjens, F. 2012. *La Grande Guerre africaine. Instabilité, violence et déclin de l'État en Afrique centrale (1996-2006)*. Paris : Les Belles Lettres (coll. « Le bruit du monde »).
- Rose, N. & Miller, P. 1992. « Political power beyond the State: Problematics of government ». *British Journal of Sociology* 43 (2) : 173-205.
- Rotberg, I.R. 2010. « Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators ». In Rotberg, I.R. (éd.), *When States Fail*. Princeton : Princeton University Press.
- Schatzberg, M. 1988. *The Dialectics of Oppression in Zaire*. Bloomington : Indiana University Press.
- Sow, A. A. 2012. « La contribution du juge des élections dans la construction de l'État de droit au Sénégal ». In Hamann, H., Diallo, I. & Schoepffer, C. (éd.), *Librairie d'études juridiques africaines*, vol. 12. Konrad Adenauer Stiftung.
- Stearns, J. 2013. *PARECO: Land, Local Strongmen and the Roots of Militia Politics in North Kivu*. Londres/Nairobi : Rift Valley Institute.
- Trefon, T. (dir.). 2003. *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 61-62).
- Vlassenroot, K. 2013. *Sud-Kivu : identité, territoire et pouvoir à l'est du Congo*. Londres : The Rift Valley Institute.
- Vlassenroot, K. & Raeymaekers, T. 2004. *Conflict and social transformation in eastern DR Congo*. Gand : Academia Press Scientific Publishers.
- Von Benda-Beckmann, F. & K. 2006 (éd.). « Dynamics of plural legal orders ». *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 53-54, Special Issue. Münster : LIT Verlag.
- Wondo, J.-J. 2013. *Les Armées au Congo-Kinshasa. Radioscopie de la Force publique aux FARDC*. Saint-Légier : Monde nouveau/Afrique nouvelle.

# **ACCAPAREMENT DES TERRES DANS LA VILLE DE BUKAVU (RDC) : DÉCONSTRUIRE LE DOGME DE LA SÉCURISATION FONCIÈRE PAR L'ENREGISTREMENT**

*Aymar Bisoka Nyenyezi et An Ansons*

## **Introduction : troubles dans la gestion foncière à l'Est de la RDC**

Le 30 juin 2003, après sept années de guerre meurtrière, la République démocratique du Congo (RDC) a entamé une transition politique dirigée par un gouvernement de transition. Composé de divers groupes issus du Dialogue intercongolais, celui-ci s'assigna deux objectifs principaux : restaurer la paix dans l'Est du pays et organiser des élections législatives deux années après le début de la transition politique (CEDAC 2003). Parmi les causes des conflits armés à l'Est de la RDC – identifiées lors du Dialogue intercongolais – figuraient les conflits fonciers, auxquels le gouvernement de transition devait trouver une solution définitive. C'est dans ce cadre que, le 17 septembre, le ministre congolais des Affaires foncières, sur décision du Gouvernement d'union nationale, enjoignait aux conservateurs des titres immobiliers du Sud- et du Nord-Kivu de suspendre toute délivrance de titres et actes fonciers en milieux ruraux<sup>1</sup>. Cette décision était prise dans un contexte d'accaparement des terres par des autorités militaires et politiques dans les deux provinces concernées, particulièrement par les dirigeants de l'ex-rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et par des membres des groupes armés (Reyntjens 1999 ; Laurent 1999 ; Bischoff 2008 ; Onana 2009 ; Mushagalusa Mudinga 2013). Ces actes étaient à l'origine de nombreux conflits fonciers violents qui constituaient une menace réelle pour la paix fragile issue des négociations de Pretoria.

Cette décision de suspendre l'enregistrement des terres rurales au Nord- et au Sud-Kivu se justifiait par la nécessité de procéder à un état des lieux des secteurs foncier et immobilier<sup>2</sup>. La décision s'imposait tout autant pour les terres urbaines. En effet, au moment où les conflits fonciers liés à l'accaparement des terres rurales sévissaient à l'intérieur des deux provinces, des conflits de même nature avaient

---

<sup>1</sup> Cette décision avait été transmise par la correspondance ministérielle n° 0030/CAB/MIN/AFF/2003.

<sup>2</sup> République démocratique du Congo, ministère des Affaires foncières. 2003. « Lettre n° 0030/CAB/MIN/AFF/2003 portant suspension de toute délivrance des titres et actes fonciers en milieux ruraux ».

pris de l'ampleur dans la ville de Bukavu – principalement depuis la fin de la deuxième guerre de la RDC<sup>3</sup>. Certains de ces conflits portaient sur des maisons et sur des parcelles de particuliers, abandonnées par leurs propriétaires durant les périodes de guerre<sup>4</sup>. Elles avaient ensuite été occupées par des élites politiques ou militaires ou vendues illégalement par des agents de l'État, avec la complicité des agents du cadastre<sup>5</sup>. D'autres conflits portaient sur des maisons ou des parcelles de l'État vendues par des agents de l'État à des particuliers. Selon les statistiques disponibles actuellement dans les archives du service du cadastre de Bukavu, plusieurs dizaines de conflits étaient enregistrés chaque mois. Il y eut plusieurs arrestations et des sanctions disciplinaires à l'égard de certains responsables ou agents du service du cadastre de Bukavu – et d'autres agents de l'État – impliqués dans cette vague d'accaparement des terres.

Lors de l'Atelier national sur la réforme foncière tenu à Kinshasa du 19 au 21 juillet 2012, la nécessité de faire un état des lieux du secteur foncier, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, fut relevée plusieurs fois (République démocratique du Congo, ministère des Affaires foncières 2012). Les résultats de cet atelier soulignèrent les problématiques des cadastres fonciers, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en essayant de montrer les liens entre leur mauvaise gestion et les conflits fonciers. L'atelier épingla les défis que de nouveaux dispositifs fonciers devraient relever pour assurer la sécurisation foncière en milieu urbain : il s'agirait de garantir le contrôle de l'aménagement du territoire grâce à l'enregistrement, mais aussi à la mise en place d'une bonne gouvernance dans les services de cadastre. Le but ultime serait de créer un cadastre unique aussi bien pour le foncier que pour le minier et le forestier (République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières 2013).

La suspension de toute délivrance de titres et actes fonciers dans les milieux ruraux venait corroborer deux constats majeurs. Le premier, que l'enregistrement des terres n'était pas suffisant pour sécuriser les terres des usagers et, qu'en conséquence, il fallait repenser la sécurité foncière au-delà de cette simple procédure. Le deuxième, que la gestion lacunaire quasi généralisée des terres en RDC<sup>6</sup> imposait d'élargir la notion de sécurisation foncière aux terres domaniales (que nous appelons simplement ici « terres de l'État »<sup>7</sup>). Ces constats confirment, ainsi, une

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'un conflit armé qui a eu lieu en RDC dès 1998 et qui s'est terminé officiellement en 2002 et, formellement, le 30 juin 2003.

<sup>4</sup> Entretiens, agents du cadastre foncier et de la division de l'urbanisme, Bukavu, août 2014.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Pas seulement l'incompétence ou le matériel insuffisant, mais aussi le manque de confiance dans le système d'enregistrement des terres et dans les agents de l'État impliqués dans la gestion foncière.

<sup>7</sup> Au terme de l'article 53 de la loi foncière congolaise, toutes les terres se trouvant sur le territoire congolais sont domaniales, dans la mesure où elles appartiennent à l'État de façon « exclusive, inaliénable et imprescriptible ». Cette clause a consacré une nationalisation des terres qui a supprimé aussi bien la propriété foncière privée que la propriété foncière reconnue

assertion largement développée dans la littérature selon laquelle il n'existe pas de lien mécanique entre l'enregistrement des terres et la *sécurisation foncière* (Colin, Le Meur & Léonard 2009). Alors que cette littérature se concentre surtout sur les terres rurales, le cas de la ville de Bukavu démontre la nécessité d'étendre la discussion aux terres urbaines, l'enregistrement de ces dernières ne suffisant pas, comme pour les terres rurales, à assurer leur sécurisation, qu'il s'agisse des terres du domaine privé ou de celles du domaine public de l'État.

## **1. Sécurisation foncière : de la logique d'enregistrement à la logique de gestion de biens communs ?**

Une importante partie de la littérature scientifique sur la gestion foncière en Afrique subsaharienne revient largement sur les limites qu'ont connues les différents systèmes d'enregistrement des terres qui se sont succédé en Afrique au lendemain des indépendances (Lavigne Delville 1998 ; Colin, Le Meur & Léonard 2009). Ces limites ont concerné aussi bien la gestion des terres domaniales publiques et privées que celle des terres cédées ou concédées aux particuliers. Les différents changements de référentiel sur la gestion étatique des terres et les politiques qui s'en sont inspirées démontrent ces limites. D'abord, il a été question de promouvoir une centralisation de la gestion foncière par un cadastre systématique des terres, dès les années 1970 ; ensuite, dès les années 1990, il fut question de promouvoir une décentralisation foncière par l'enregistrement des terres au niveau des structures de gouvernance locale (pour un aperçu historique, Lavigne Delville 2006). Mais tous ces systèmes ne produiront pas les résultats escomptés, pour des raisons qui ont déjà été largement développées par plusieurs études anthropologiques<sup>8</sup>. Le phénomène d'accaparement des terres qui s'accéléra<sup>9</sup> dans les années 2000 a démontré, une fois encore, la fragilité de l'enregistrement des terres qui apparaît finalement, à plusieurs égards, comme un outil en faveur d'acteurs – souvent puissants – au service de leurs intérêts propres (De Schutter 2011 ; Borrás & Franco 2010 ; Ansoms & Hilhorst 2014).

---

aux indigènes pendant la période coloniale. Dans ce sens, juridiquement, on retrouve sur le territoire de la RDC des terres du domaine privé et des terres du domaine public de l'État. Les particuliers peuvent avoir des concessions – ordinaires ou perpétuelles – sur une partie des terres du domaine privé de l'État (art. 56). Quant aux terres du domaine public de l'État, elles sont constituées de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public (art. 55).

<sup>8</sup> Il s'agit notamment de la littérature sur le foncier en Afrique subsaharienne, qui analyse l'écart entre, d'une part, les règles développées au sein des arènes étatiques éloignées des usagers fonciers et, d'autre part, la légitimité de ces règles lorsqu'il s'agit de les appliquer dans différents contextes.

<sup>9</sup> Rappelons que le phénomène d'accaparement des terres qui apparaît en 2008 n'est qu'une reconfiguration contemporaine d'un long processus d'accaparement des terres existant depuis des siècles. Voir : Peemans 2014 : 11-35.

Dès lors, plusieurs travaux sont revenus sur la nécessité de réorganiser la gestion des terres en Afrique subsaharienne. Sur le plan conceptuel, ces travaux font une distinction entre les terres des particuliers et les terres de l'État<sup>10</sup>. Pour les premières, la notion de « sécurisation foncière » est généralement mobilisée dans une analyse dont la finalité est de proposer des outils susceptibles d'en améliorer la gestion. Pour les secondes, ces travaux font généralement référence à deux concepts principaux. D'un côté, les institutions multilatérales et bilatérales (BM, FAO, etc.) mettent l'accent sur l'importance de la « bonne gouvernance » ; de l'autre, les institutions plus proches des paysans (ONG, mouvements paysans, etc.) plaident pour la « consultation ». S'agissant de la bonne gouvernance, tout d'abord, les institutions financières internationales proposent de renforcer les principes de transparence, de responsabilité et de redevabilité dans les transactions foncières (pour une analyse critique, Borrás & Franco 2010). Ceux plaçant pour la consultation insistent sur l'importance de la participation des populations au processus de négociation des contrats de cession ou de concession des terres (Mugangu 2008 ; Utshudi Ona 2008 ; Cleaver 2012). Dans les deux cas, très peu sont ceux qui utilisent le concept de « sécurisation foncière » dans la réorganisation de la gestion des terres de l'État.

Dans le présent chapitre, nous allons essayer de montrer le rôle éminemment politique de ces choix conceptuels qui suggèrent, finalement, que l'on ne peut parler de sécurisation foncière que lorsqu'il s'agit des terres de particuliers (les individus ou les communautés). Pourtant, le caractère institutionnel et à plusieurs niveaux du concept de sécurisation foncière permettrait également de mieux penser la protection des terres de l'État, non seulement en intégrant les communautés locales dans leur gestion, mais aussi en les définissant comme étant des biens communs<sup>11</sup> (Le Roy 1995, 1999 ; Le Roy *et al.* 1996 ; Lavigne Delville 2006, 2009). En ce sens, l'usage de la notion de sécurisation foncière et son application, aussi bien aux terres de l'État qu'aux terres des particuliers, renferme des enjeux politiques et institutionnels à même de garantir une meilleure gestion des terres. C'est pour cette raison que, dans le présent chapitre, nous essayons de montrer la nécessité d'élargir le champ d'application du concept de sécurisation foncière – telle que définie ci-dessus –, en l'appliquant aussi bien aux terres de l'État qu'aux terres des particuliers. Appliquée à ces deux catégories de terres, la sécurisation foncière prendrait désormais les caractéristiques de la gestion des biens communs où l'État n'est plus le seul maître. Cette gestion fait intervenir des « appropriateurs<sup>12</sup> »

<sup>10</sup> Pour le cas de la RDC, cette distinction fait notamment référence aux terres concédées du domaine privé de l'État, d'une part (les terres des particuliers), et, d'autre part, aux terres du domaine privé non concédées et aux terres du domaine public de l'État (les terres de l'État).

<sup>11</sup> Il s'agit des biens communs au sens d'Ostrom (2010), qui leur applique deux principales caractéristiques : la non-exclusivité et la rivalité.

<sup>12</sup> La notion d'« appropriateur » renvoie à l'ensemble des usagers bénéficiant de la ressource commune et, éventuellement, s'organisant pour la gérer. Voir Ostrom 2010.

(Ostrom 2010), qui sont désormais les citoyens citadins ou les paysans, selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales. En d'autres termes, un tel usage de la notion de sécurisation foncière exige une construction théorique qui imbrique les approches néo-institutionnelles et socio-institutionnelles, tout en définissant clairement le rôle que devrait y jouer l'État.

Pour essayer d'illustrer cette nécessité de repenser la gestion des terres, le chapitre part d'une étude de cas sur l'accaparement des terres dans la ville de Bukavu. À partir du dépouillement des archives disponibles au niveau du cadastre foncier, le chapitre revient sur l'histoire de l'enregistrement des terres dans la ville de Bukavu de 1969 à 2014. Il confronte le rythme d'enregistrement des terres aux dynamiques sociopolitiques qui ont eu lieu : le rythme de la croissance démographique, l'évolution de l'espace de la ville, la densité, les événements historiques, les conflits armés, etc. Le chapitre dévoile par là un processus d'accaparement des terres organisé qui s'accélère dès 1997. Il pointe les lacunes de la gestion foncière par l'État, particulièrement pour les terres urbaines. Il pose ainsi la question de la nécessité de repenser la sécurisation foncière des terres au-delà de l'enregistrement formel. Dans la dernière partie, le chapitre propose de partir des théories institutionnelles pour envisager une sécurisation foncière domaniale plus appropriée. Ce vaste chantier devrait commencer par une compréhension des terres de l'État comme des communs, dans lesquels les individus, au titre d'« appropriateurs », devraient déterminer les logiques et les règles du jeu.

Le chapitre utilise principalement trois méthodes : le dépouillement d'archives, l'analyse d'entretiens ouverts et la recherche documentaire. Le dépouillement des archives a permis de retrouver, au niveau du cadastre foncier de Bukavu, les chiffres sur l'enregistrement des terres depuis 1969 ainsi que les statistiques sur les conflits fonciers qui y ont été enregistrés. Ces chiffres nous ont permis de construire les graphiques<sup>13</sup> qu'on retrouve dans la deuxième section. Les entretiens ouverts, effectués en été 2014, ont permis de comprendre les variations dans les courbes construites, et les causes et facteurs des conflits fonciers identifiés. Ces entretiens ont porté sur un corpus de 24 personnes : sept agents du cadastre foncier de Bukavu, 4 agents de la division provinciale de l'urbanisme de Bukavu, et huit anciens fonctionnaires de l'État entre 1960 et 1980 – deux du cadastre, deux de l'urbanisme, deux de la mairie de Bukavu et deux du gouvernorat. Enfin, la recherche documentaire nous a permis de reconstituer l'histoire de la ville de Bukavu de 1900 à 2014, en mettant un accent particulier sur l'évolution de la démographie en lien avec l'agrandissement de la ville. À ce niveau, nous avons pu construire des

---

<sup>13</sup> Tous les graphiques qui apparaissent dans le présent chapitre ont été construits soit à partir de données d'archives (graphiques 4, 5), soit à partir de données reconstruites sur la base de données documentaires disparates (graphiques 1, 2, 3).

graphiques sur la croissance de la ville à différentes périodes, à partir des données historiques recueillies dans différents ouvrages<sup>14</sup>.

## 2. Naissance et évolution de la ville de Bukavu : d'une urbanisation coloniale ségrégationniste à la saturation urbaine

Composée de trois communes (Ibanda, Bagira et Kadutu), Bukavu est une ville récente, créée par l'ordonnance n° 12/157 du 6 septembre 1958 et limitée administrativement, la même année, par l'ordonnance n° 21/396. La ville s'appela successivement Bukanfu (avant 1900), Bukavu (jusqu'en 1925) et Costermansville (jusqu'en 1953), avant de redevenir Bukavu (en 1958). La surface de la ville de Bukavu a connu un rythme de croissance assez dynamique et rapide, qui s'est estompé vers la fin des années 1950 (graphique 1).

En 1900, la ville, alors dirigée par le chef Nyalukemba et appelée Bukanfu, n'était composée que d'environ 3 km<sup>2</sup>, lorsque les premiers militaires belges y pénétrèrent<sup>15</sup>. Elle s'est ensuite élargie progressivement, au rythme de l'arrivée des colons, qui habitèrent différentes zones. Ceux-ci occupèrent progressivement les zones qui constitueront plus tard les communes formant aujourd'hui la ville de Bukavu. Ils arrivèrent dans l'actuelle commune d'Ibanda où ils s'installèrent à Nyalukemba (environ 3,12 km<sup>2</sup>)<sup>16</sup> puis à Ndendere (3,38 km<sup>2</sup>), au cours de la même année. Il faudra attendre l'année 1918, au lendemain de la Première Guerre mondiale, pour que les colons commencent à s'installer dans le quartier Panzi (5,6 km<sup>2</sup>). Ils restèrent dans la commune d'Ibanda jusqu'à la désaffectation de la gestion coutumière de deux zones rurales. Il s'agit de la zone de Kadutu (10,1 km<sup>2</sup>) et de celle de Bagira (36,6 km<sup>2</sup>) qui devinrent des communes urbaines, respectivement en 1940 et en 1954.

À sa naissance officielle en 1958, la ville de Bukavu comptait, ainsi, déjà environ 58,26 km<sup>2</sup>. Elle ne s'est, depuis, élargie que de 3,74 km<sup>2</sup> jusqu'en 2014<sup>17</sup>. Plutôt que de s'étendre au-delà de ses trois communes, vers des zones rurales désaffectées, le développement spatial de la ville de Bukavu s'est opéré de l'intérieur. Ce développement s'explique par deux facteurs : la croissance démographique

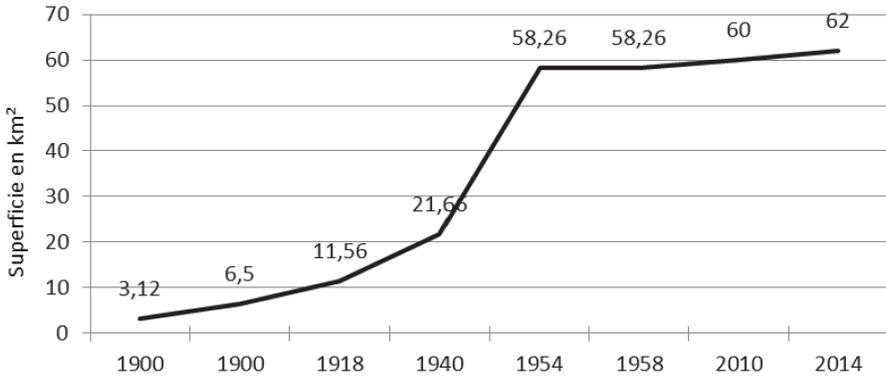
<sup>14</sup> Pour ce qui est de la recherche documentaire, nous avons comparé les données d'archives et celles provenant des interviews principalement avec les documents de référence et les documents inédits suivants : Pilipili 1972 ; de Saint Moulin 2010 ; Wakilongo 1997 ; Calcio 1966 ; Merlier 1962.

<sup>15</sup> Bukanfu signifiait le lieu des vaches ou la région des vaches, et désignait alors l'endroit. Précisons que les superficies mentionnées sont approximatives, les différentes sources utilisées, officielles ou non officielles, présentant des différences, fussent-elles très légères.

<sup>16</sup> Ces étendues ne sont, alors, pas entièrement habitées. Rappelons que la commune d'Ibanda est constituée de trois quartiers : Nyalukemba, Ndendere et Panzi.

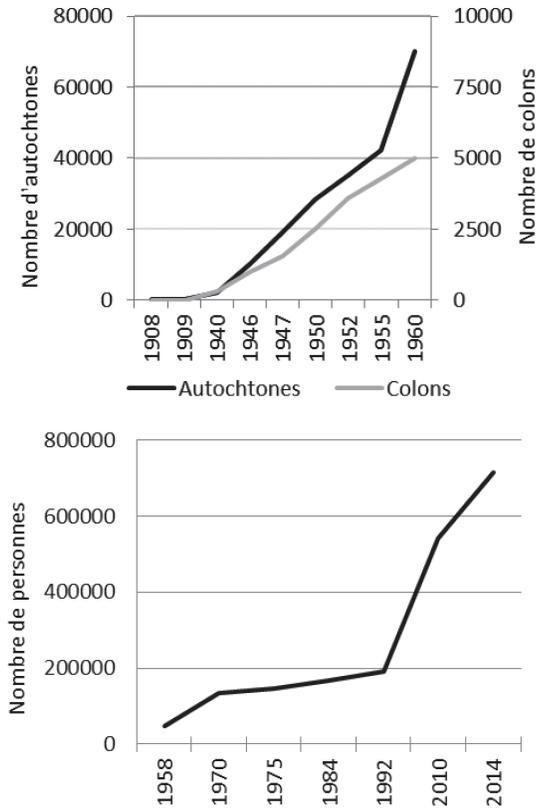
<sup>17</sup> Concernant l'étendue de la ville de Bukavu, deux chiffres officiels circulent : 60 km<sup>2</sup> et 62 km<sup>2</sup>. Nous avons privilégié le dernier, en considérant l'argument des agents du cadastre qui attribuent la différence de 2 km<sup>2</sup> aux espaces souvent grignotés aux terres anciennement rurales.

**Graphique 1. Évolution de l'espace dans la ville de Bukavu**



Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat de Bukavu et de documents inédits.

**Graphique 2. Démographie dans la ville de Bukavu**



Source : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat et à la mairie de Bukavu ainsi que dans des documents inédits.

et les modifications des plans urbanistiques coloniaux. Au plan démographique, la population de Bukavu s'accrut, entre 1900 et 1958, de façon très rapide. Cet accroissement fut fortement lié à celui des colons qui débarquèrent à Bukavu dès 1900 – une zone considérée pour l'essentiel comme sacrée par les autochtones. Ceux-ci ne commencèrent à y habiter qu'à l'arrivée des colons pour lesquels ils travaillaient alors comme main-d'œuvre (graphique 2). La croissance démographique de la ville continua, ensuite, entre 1958 et 1992, avec un taux moyen de 4,12 %.

En matière d'urbanisme, la ville de Bukavu fut construite à partir d'un plan urbanistique colonial et ségrégationniste basé sur la séparation, par un grand espace inhabité, des cités des Blancs et des cités des Noirs<sup>18</sup>. Après l'indépendance de la RDC en 1960, la tendance générale fut de mettre en valeur les grands espaces existants entre les deux types de cités, et de rechercher ensuite des espaces à mettre en valeur à l'intérieur même des cités. Cela explique pourquoi, au lieu de s'élargir vers les zones rurales, la ville de Bukavu s'est développée de l'intérieur. La croissance démographique continue au sein d'un même espace a entraîné une augmentation de la densité de population au sein de la ville (graphique 3). Nous expliquerons ci-après pourquoi cette augmentation va s'accélérer beaucoup plus rapidement dès les années 1990.

Ces évolutions spatiales et démographiques se reflètent également au sein des statistiques d'enregistrement des terres. Il aurait été intéressant d'aborder la question de l'enregistrement des terres entre 1900 et 1968, mais nous n'avons malheureusement pas trouvé de chiffres au cadastre foncier de Bukavu concernant cette période. Quoiqu'il en soit, le développement progressif de la ville de Bukavu à l'intérieur du périmètre urbain, dès 1958, se fit à l'intérieur de nouvelles agglomérations autour des cités des colons et des cités indigènes, au cours des années 1960, 1970 et 1980. Ces agglomérations s'établirent généralement sur des terrains inadéquats, mais pourtant offerts par l'administration postcoloniale, qui connaissait alors un relâchement dans l'application des normes d'urbanisme. On vit ainsi se développer nombre de constructions anarchiques constituées, entre autres, de maisons en matériau semi-durable. Bien que n'étant pas intégrées dans le plan de l'urbanisme de la ville, celles-ci reçurent généralement des permis de construire et furent enregistrées par les services du cadastre. Le graphique 4 montre l'accroissement de la ville de Bukavu à partir des enregistrements annuels des terres.

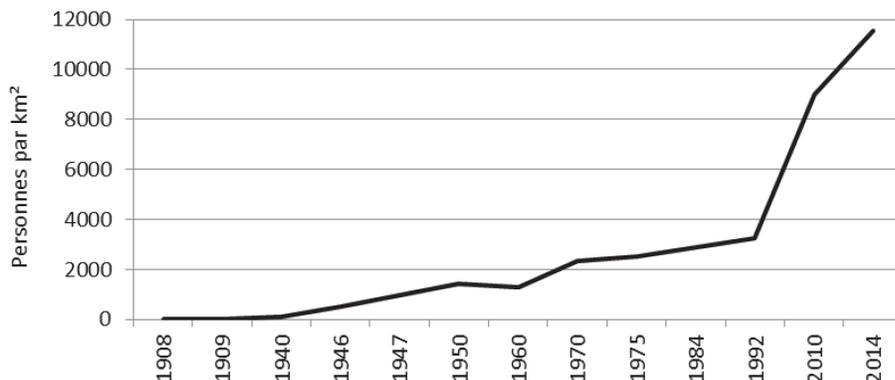
Trois facteurs importants permettent de comprendre cet accroissement progressif des enregistrements des terres dès les années 1970<sup>19</sup>. Il s'explique, d'abord, par les grandes constructions en cours à Bukavu dès les années 1940<sup>20</sup>. Il s'explique

---

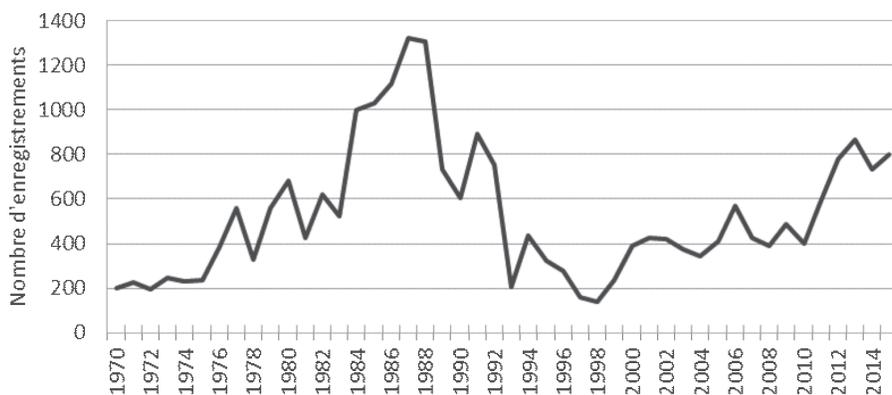
<sup>18</sup> Boisement, zone industrielle, etc.

<sup>19</sup> Même sans recourir aux chiffres, les témoignages de ceux qui travaillaient encore au cadastre attestent qu'il n'y a presque pas eu de changement et qu'on est resté à environ 200 enregistrements par an. Cette moyenne est relativement inférieure à celle des années 1950, lorsque la ville était encore dans un processus de construction.

<sup>20</sup> Ces constructions débutèrent après le passage du prince régent.

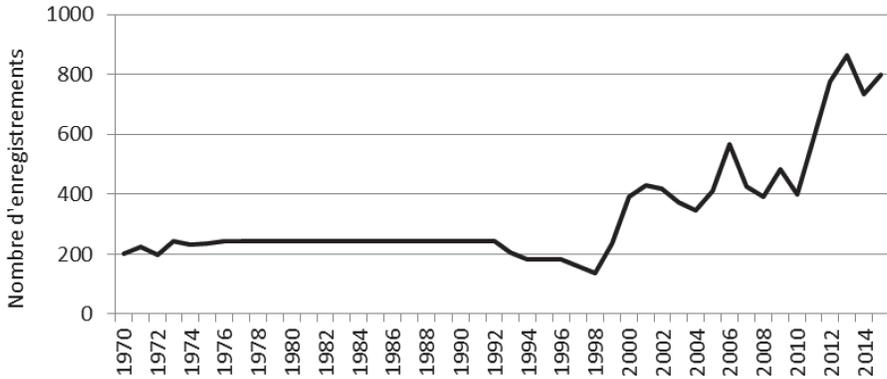
**Graphique 3. Évolution de la densité de population de la ville de Bukavu**

**Source** : graphique construit à partir des chiffres recueillis à la division de l'urbanisme et habitat et à la mairie de Bukavu et dans des documents inédits.

**Graphique 4. Évolution des enregistrements des terres dans la ville de Bukavu**

**Source** : graphique construit à partir des chiffres recueillis dans les archives du cadastre foncier de Bukavu.

aussi par les achats, les donations et les expropriations des immeubles et parcelles des colons qui avaient quitté la RDC au lendemain de l'indépendance. Ensuite, la levée des restrictions sur l'urbanisation au cours des années 1960 permet de libérer plusieurs parcelles jusque-là interdites de construction. À cela s'ajoute un relâchement de la rigueur relative aux normes de construction, etc. – autant d'éléments qui eurent un impact important sur l'enregistrement des parcelles construites. Enfin, après l'indépendance, le Gouvernement congolais, puis zaïrois, fit le choix de ne pas étendre la ville de Bukavu, mais de consentir progressivement à des lotissements de grandes étendues de terres dans la ville, dès les années 1970, ce qui eut pour conséquence une densification de l'habitat. Ces terres furent rachetées par nombre de Congolais qui durent les enregistrer au niveau des services du cadastre.

**Graphique 5. Enregistrements en dehors des lotissements**

**Source** : graphique construit à partir des chiffres recueillis dans les archives du cadastre foncier de Bukavu et les entretiens avec les experts du cadastre foncier et de la division de l'urbanisme et habitat de Bukavu.

Ce mouvement de lotissement continua progressivement avec un respect limité des règles de l'urbanisme, jusque vers 1987, lorsqu'il n'y eut plus assez de terres à mettre en valeur à Bukavu, du moins si l'on voulait respecter des règles minimales. Il y eut désormais des lotissements « sauvages » en dehors du cadre légal. Le graphique 5 montre comment l'épuisement des lotissements réguliers à partir de 1997 correspond à l'accroissement spectaculaire des enregistrements de terres.

C'est en 1988 que le lotissement de Muhungu entama ce processus. Ensuite, plusieurs sites de la ville furent occupés de manière spontanée. Parmi ceux-ci, certains furent cédés illégalement par des chefs de quartier, par les maires de la ville, par des agents du cadastre, etc. À défaut de permis de construire en ordre, certains occupants de ces parcelles commençaient à construire leurs maisons les week-ends ou dans la soirée, principalement pour échapper à d'autres agents de l'État. Cela eut principalement lieu à Nyakaliba, Irambo, Karhale, Ruzizi, etc. Dès 1997, la ville fut saturée. Il n'exista ni politique mise en œuvre visant à élargir la ville au-delà des limites de 1958 ni initiatives locales dans le sens de l'élargissement. De plus, cette situation apparut dans un contexte d'instabilité politique qui se heurta à une croissance démographique exponentielle avec de fortes conséquences sur l'organisation de l'espace au sein de la ville de Bukavu (graphique 2).

### **3. Enregistrement des terres dans la ville de Bukavu de 1997 à 2014 : anarchie urbanistique et accaparement des terres**

La section précédente nous a montré comment la croissance démographique de la ville de Bukavu – relativement constante au cours des années 1960, 1970, et au début des années 1980 – était absorbée à l'intérieur du périmètre urbain de Bukavu. Après l'indépendance de la RDC, on observa une forte concentration dans

la commune de Bagira et dans celle de Kadutu, principalement dans les quartiers Cimpunda, Nyamugo, Cipunda, Mosala, Buholo, et dans le camp Mortehean. Tous les autres quartiers étaient occupés, mais avec une très faible densité. À partir des années 1970, comme il n’existait plus de restriction par rapport aux règles d’urbanisation, les habitants de Kadutu et de Bagira commencèrent à se déplacer vers la commune d’Ibanda qui était encore occupée exclusivement par quelques Blancs et des citoyens congolais dits « évolués ». Plus le régime de Mobutu, alors président du Zaïre, se dégradait sur le plan de la gouvernance, plus l’urbanisation de la ville de Bukavu devint chaotique.

Vers la fin des années 1980, l’espace disponible au sein de ce périmètre fut épuisé. Il y eut moins d’enregistrements de terres (graphique 4), alors que la croissance démographique se poursuivait (graphique 2). Dans les années 1990, où Bukavu était une scène majeure des deux guerres dans lesquelles était plongée la RDC, la ville connut une forte accélération de sa croissance démographique et atteignit plus d’un demi-million d’habitants vers l’année 2010. La compétition pour l’espace disponible au sein d’un même périmètre urbain atteignit alors des niveaux jamais vus. Mais comment expliquer, alors, la montée des enregistrements de terres, dès 1997 (graphique 4), dans un contexte d’explosion démographique et d’épuisement des parcelles à construire, dans une ville qui ne s’étendait plus ? C’est à cette question qu’ont tenté de répondre les interviews que nous avons eues avec plusieurs personnes impliquées dans la gestion foncière à Bukavu. Plusieurs dynamiques expliquent pourquoi ces années de crise politique correspondent au déclenchement d’un processus croissant d’enregistrement des terres. D’un côté, dès 1997, on assista à une forte hausse des demandes de terres liée à l’exode rural et à l’affluence des réfugiés, engendrée par les cycles de violence et la guerre, etc. En même temps, l’Est de la RDC connut une renaissance des activités minières, dont les bénéficiaires furent investis dans la construction. Ce fut d’ailleurs une période qui coïncida avec le trafic du colombo-tantalite (coltan) de la RDC, principalement vers le Rwanda, et de l’or, vers le Burundi (Global Witness 2005 ; 2009), ce qui permit à des politiciens et des hommes d’affaires d’investir beaucoup dans l’achat de parcelles.

D’un autre côté, l’offre de terres au sein du périmètre de Bukavu connut une évolution. Beaucoup d’enregistrements furent le résultat du morcellement des parcelles de l’État, d’abord sous l’AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) puis sous le RCD. Quand l’AFDL évinça Mobutu du pouvoir en 1997, différentes élites militaires et politiques profitèrent du désordre institutionnel pour se livrer à l’accaparement des terres. Les conflits entre le président Laurent-Désiré Kabila et ses anciens alliés rwandais et ougandais mèneront à la deuxième guerre du Congo (1998-2002). Bukavu sera désormais occupée par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD).

Le RCD, plus encore que l’AFDL, exploita son contrôle militaire pour répartir les ressources disponibles entre ses proches. Ces pratiques d’accaparement des

terres furent encouragées, sinon initiées, par le gouverneur nommé par le RCD. Celui-ci fut la seule autorité à établir des actes de désaffectation de maisons ou de terres de l'État pour les céder à des tiers. C'est dans ce contexte qu'on assista au lotissement de Bugabo (1996), Karhale (1998-1999), Panzi (1999), Maendeleo (avant 99), Kabwa Kasire (2000). Toute la commune d'Ibanda fut alors touchée par ces lotissements et morcellements. Des morcellements furent faits jusqu'au sein du stade de football de Mukukwe. La plupart des domaines et espaces publics furent alors cédés, ainsi que les dix mètres de rive des parcelles situées au bord du lac et sur lesquels il était auparavant interdit de construire et d'habiter. Ce furent des hommes d'affaires et des politiciens, capables de payer des terres en ces périodes de crise, qui achetèrent ces parcelles.

Selon les personnes interviewées, plusieurs facteurs furent à la base de ces spoliations de terres de l'État. Elles citent, tout d'abord, l'isolement de la région et l'insécurité : « l'occupation de l'Est de la RDC par les rebelles du RCD a rendu impossible le contrôle des entités provinciales par le pouvoir central. Il s'agit ensuite de l'insécurité : les guerres à l'Est de la RDC ont principalement touché les campagnes, ce qui y a rendu quasi impossible la vie, non seulement sur le plan sécuritaire, mais aussi sur le plan alimentaire. La famine ravageait des villages anciennement considérés comme greniers de la ville de Bukavu. Les paysans ne pouvaient plus cultiver à cause de la famine<sup>21</sup> ». Il s'agit ensuite des relations d'influence : « durant la rébellion, les ressortissants des villages de certaines autorités hautement placées ou des frères et amis de certaines autorités locales (bourgmestre, maire de la ville, gouverneur, etc.) recevaient prioritairement les terres [à Bukavu]. Finalement, les immeubles de l'État sont devenus tels des butins de guerre aussi bien pour les autorités politiques et militaires que pour leurs amis et membres de familles respectifs<sup>22</sup> ». Toutes ces dynamiques influencèrent fortement le marché foncier, qui connut une hausse fulgurante, aussi bien au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande.

Malgré leur morcellement, l'offre de terres de l'État resta largement inférieure à la demande, ce qui incita nombre de particuliers à procéder, à leur tour, au morcellement des leurs. Selon les agents de l'urbanisme à Bukavu, « les parcelles privées ont toujours été morcelées depuis les années 1969, mais au compte-gouttes. Mais c'est à partir des années 1997 que ce mouvement va prendre une grande ampleur, vu que les particuliers comprenaient qu'il était un moment opportun pour mettre leurs terres sur le marché<sup>23</sup> ». Cet ensemble de lotissements, de morcellements, et de mises en valeur des terres créa des opportunités pour certains – souvent les mieux informés, les plus riches, les mieux connectés –, mais fit également des victimes. En fait, la forte hausse de la demande foncière résultant d'une explosion

---

<sup>21</sup> Entretien avec un employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

<sup>22</sup> Entretien avec un ancien employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

<sup>23</sup> Entretien avec un employé de l'urbanisme et habitat de Bukavu, septembre 2014.

des prix des terres augmenta la ruée sur la terre à Bukavu. Dès 1997, cette ruée mit principalement en jeu les terres de l'État. Mais, au fil du temps, elle affecta également des terres détenues par des particuliers. Les acteurs les plus pauvres se virent alors confrontés à l'expropriation, souvent sauvage, par des acteurs puissants, qui pouvaient mettre en valeur les terres disponibles sur le marché foncier. Et paradoxalement, les acteurs les mieux informés coururent vers l'enregistrement officiel des terres récupérées pendant cette période de « non-État ».

Selon un responsable du cadastre foncier de Bukavu, « c'est au sein des lotissements, morcellements, et mises en valeur des terres qu'ont émergé les conflits fonciers les plus meurtriers de ces dix dernières années à Bukavu<sup>24</sup> ». Un magistrat du parquet concluait, quant à lui : « Nous sommes déjà habitués à voir venir des plaintes concernant la spoliation des terres qui datent de depuis les années d'après 1997. Ce sont les conflits les plus compliqués à gérer, non seulement pour leur caractère économique, mais surtout pour la mobilisation qu'ils impliquent dans le chef des parties aux conflits : ils sont prêts à tout ; et je dis bien à tout... pour récupérer leurs terres<sup>25</sup>. »

Après les élections de 2006, une relative stabilisation s'installa et beaucoup de personnes qui avaient perdu leurs terres commencèrent à les revendiquer. Un responsable de la division de l'urbanisme et habitat affirme que « la guerre a pris fin théoriquement avec les élections de 2006. Et même si cela avait été le cas, il n'en serait pas moins qu'après les élections la nouvelle guerre qui commençait était la guerre foncière dans laquelle les conséquences des spoliations des terres commençaient progressivement à être visibles<sup>26</sup> ». C'est cet aspect que nous allons étudier dans le point qui suit.

#### **4. Conflits fonciers, conséquence de l'accaparement des terres, dans la ville de Bukavu**

Ce processus de ruée foncière intensifiée que connaît la ville de Bukavu depuis 1997 a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord, il a entraîné des violations des normes d'urbanisme et des constructions anarchiques, liées à l'octroi sans contrôle des permis de bâtir.

Il a, ensuite, engendré une mixité sociale<sup>27</sup>, conséquence indirecte de l'accaparement des terres. En effet, plusieurs familles arrivant des milieux défavorisés – soit des milieux ruraux, soit des quartiers populaires de Bukavu – vont se retrouver dans différents quartiers ou communes plus favorisés. La mixité offre, d'un côté, aux catégories pauvres, certains avantages qu'elles n'auraient pas pu avoir au sein d'une agglomération purement pauvre, par exemple l'accès à l'électricité (au moins dans

---

<sup>24</sup> Entretien avec un employé du cadastre foncier de Bukavu, août 2014.

<sup>25</sup> Entretien avec un magistrat du parquet de Bukavu, août 2014.

<sup>26</sup> Entretien avec un employé de l'urbanisme et habitat de Bukavu, septembre 2014.

<sup>27</sup> Lire pour cela : François Bertrand 2010.

la rue), une route praticable, etc.<sup>28</sup>. D'autre part, la présence de catégories pauvres à côté des enclos plus privilégiés a mené à de nombreux conflits, généralement des conflits de limites entre voisins, entre anciens habitants des quartiers, d'une part, et nouveaux arrivants, de l'autre. Il a, enfin, engendré des conflits fonciers. Nous allons nous limiter à l'analyse de cette conséquence, l'étude des conséquences urbanistiques et sociologiques (mixité sociale) de l'accaparement des terres dans la ville de Bukavu depuis 1997 exigeant d'autres études spécialisées et approfondies.

Pour analyser la nature juridique des conflits relatifs à l'accaparement des terres au cours de la période de 1997 à 2014, nous avons parcouru les archives y relatives au cadastre. Notre étude s'est penchée sur une centaine de fiches de conflits fonciers. Ceux-ci peuvent être classés en six catégories, portant chacune sur un type d'infraction ou de délit.

| N° | Catégories de conflits  | Contexte dans lequel est né le conflit*   |
|----|---|---|
| 1. | Obstruction de servitudes : selon l'article 169 du Code foncier, « une servitude foncière est une charge imposée sur un fonds pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds ». Selon l'article 173, ces servitudes sont soit d'utilité publique soit d'utilité particulière. | Dans les trois communes de Bukavu, certaines autorités avaient vendu des servitudes au titre de parcelles d'habitation après 1997. Après 2005, certaines de ces terres ont ensuite été désaffectées pour redevenir des servitudes, sans indemnisation, alors que les propriétaires disposaient de titres octroyés par des autorités compétentes. Cela a créé des conflits.  |
| 2. | Existence de faux papiers : cette infraction est assimilée à l'usage de faux et sanctionnée de la même manière que l'auteur du faux, selon l'article 126 du Code pénal.   | À Bukavu, entre 1997 et 2014, plusieurs personnes ont acheté des terres à des autorités qui leur ont fourni des documents contenant de fausses signatures ou de faux cachets. Beaucoup de personnes qui fuyaient la guerre ont également tenté de légaliser une occupation parcellaire, en se procurant de faux papiers, parfois en ignorant leur caractère illégal. L'occupation de terres avec de faux papiers devient une occupation illégale. |
| 3. | Occupation illégale des terres : cette question est précisée par l'article 207 de la loi foncière qui constate une occupation illégale « lorsqu'une personne physique ou morale occupe un terrain sans titre ni droit ».  |   |

<sup>28</sup> Il faut se souvenir que pendant la période coloniale, chaque commune était réservée à une certaine catégorie sociale de la population (les colons, les évolués, les autochtones, etc.). Cette tendance, qui s'est maintenue au cours des décennies, a commencé à changer plus rapidement au cours des années 1990. Le départ des colons ouvrit la ville d'Ibanda à la population noire instruite. L'élargissement de la ville de Bukavu de l'intérieur, entre 1958 et 2014, se basa sur d'autres critères d'occupation des quartiers que sur la couleur de la peau ou l'instruction : il suffira d'avoir de l'argent pour acheter une parcelle où on le peut, y construire une maison et y habiter.

|    |   |  |
|----|---|--|
| 4. | Distribution anarchique des terres par des personnes non habilitées ou dans des sites impropres à la construction, au sens de l'article 181 de la loi foncière.   | Ces cas ont été très fréquents à Bukavu durant la période de guerre. Entre 1997 et 2014, des autorités ont procédé aux morcellements en octroyant des documents sans valeur. D'autres ont octroyé des parcelles dans des sites inappropriés (ex. : les cimetières du camp Sayo, etc.). |
| 5. | Empiètement : cela arrive lorsqu'un titre ou un contrat de location délivré contient une erreur de mesurage et de bornage commise par le technicien du cadastre sur le terrain.   | Cela concerne de nombreux cas, particulièrement dans des sites non lotis. L'empiètement a pu être commis intentionnellement par des agents du cadastre, soit de leur propre chef, soit sur l'ordre de certaines autorités.   |
| 6. | Enlèvement des bornes : cet acte est prohibé en vertu de l'ordonnance n° 93 du 13 mai 1963 réglementant le procès-verbal de mesurage et de bornage. Celui-ci stipule que seuls les géomètres agréés du cadastre sont habilités à borner et à déborder une parcelle. | Les conflits résultant du bornage et de l'enlèvement des bornes se sont souvent multipliés durant les périodes de guerre et au début des transitions politiques.   |

\* Nous tirons ici nos sources de nos entretiens avec des experts, des quelques statistiques souvent incomplètes au niveau du cadastre foncier et de la Division des titres immobiliers de Bukavu.

Il ressort des entretiens que nous avons eus que les contentieux fonciers se sont multipliés dès 1997. Mais ils ont pris encore plus d'ampleur après 2004, à la fin de la période de transition politique. Durant cette période, on a assisté à une relative pacification dans la ville de Bukavu et en RDC en général. Les institutions commençant à se reconstruire, les gens pouvaient désormais réclamer auprès d'elles leurs immeubles accaparés. Selon un magistrat du parquet : « pendant les périodes de guerre, plusieurs personnes venaient nous voir pour réclamer leurs terres tout en sachant que nous ne pouvions rien pour eux à ce moment. Sincèrement, la plupart de mes collègues étaient incapables d'aider beaucoup de personnes dont les maisons ou les parcelles étaient spoliées, soit parce qu'ils avaient peur pour leur propre vie ou celle des justiciables, soit parce qu'ils faisaient partie du système ; ils avaient été corrompus. C'était un contexte très particulier<sup>29</sup> ». C'est dès 2004 que revinrent à la surface des conflits datant de la première ou de la deuxième guerre.

Selon un responsable du cadastre, « entre 1997 et 2006, il a été quasi impossible pour des personnes sans influence économique, militaire, politique, etc. de récupérer leurs terres spoliées. C'est souvent la force qui était la règle [...]. » Beaucoup d'autres témoignages de personnes spoliées montrent que « certaines personnes

<sup>29</sup> Entretien avec un magistrat du parquet de Bukavu, août 2014.

employées de l'État ont profité de cette situation pour participer à ce courant d'acaparement des terres en acceptant de se faire corrompre<sup>30</sup> ».

Nos interviewés ont été unanimes sur le fait que « bien que la situation foncière à Bukavu ne soit plus semblable à celle des années d'avant 2006, on y observe encore aujourd'hui des cas de spoliation des terres de tout genre. Cela est fort probablement lié à la situation générale de la mauvaise gestion du pays presque à tous les niveaux<sup>31</sup> ».

Il s'agit de dysfonctionnements qui méritent d'être analysés en profondeur, afin de comprendre les logiques respectives à la base du dysfonctionnement de la justice en RDC. Dans le point suivant, nous tentons de montrer comment la mauvaise gestion des terres permet de remettre en question le système actuel de gestion foncière. Pour parvenir à une meilleure situation de sécurisation foncière, la gestion devrait passer par la remise en question du discours étatique et du monopole de l'État sur les modalités de gestion foncière.

### **Conclusion : passer de la « fiction collective » de l'État à la notion de biens communs pour une sécurité foncière adéquate**

Les développements qui précèdent montrent que la problématique foncière en RDC va au-delà de la gestion des terres rurales et concerne aussi les terres urbaines. À son tour, la problématique de la gestion des terres urbaines dépasse largement le cadre strict de la gestion des terres des particuliers et pose une question plus générale, et peu traitée, celle de la sécurisation de la gestion du patrimoine de l'État et du rôle que devraient y jouer les citoyens. La gestion d'une partie du patrimoine de l'État, dont les immeubles (les terres, entre autres), est confiée au conservateur des titres fonciers<sup>32</sup>. Il s'agit d'un fonctionnaire de l'État qui administre les immeubles de l'État au sein d'une circonscription foncière<sup>33</sup>. Il a pour rôle de délivrer les titres (certificats d'enregistrement) en tant qu'actes prouvant le droit du titulaire sur le fonds, d'une part, et d'intervenir dans toute la procédure de mutations, d'autre part<sup>34</sup>. Outre la délivrance des titres, le conservateur intervient pour l'inscription au

<sup>30</sup> Entretien avec une personne qui revendique une parcelle au niveau du cadastre, septembre 2014.

<sup>31</sup> Entretien avec un ancien employé du cadastre foncier de Bukavu, septembre 2014. Voir au sujet du contexte général : Nyenyezi, Karubara & Ansoms 2013 ; Nyenyezi, Anrys & Rostagno 2013.

<sup>32</sup> Art. 223 de la loi foncière.

<sup>33</sup> « Art. 223 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ». 2004 (1<sup>er</sup> décembre). *Journal officiel de la RDC* 45<sup>e</sup> année, n° spécial.

<sup>34</sup> Certes, le conservateur des titres fonciers est limité à certains niveaux par le pouvoir du gouverneur de la province ou de celui du ministre des Affaires foncières. Pour qu'un contrat de concession soit régulier, celui-ci doit être signé pour le compte de l'État par le conservateur des

certificat d'enregistrement et pour l'inscription de toutes les charges dont le fonds (ou les immeubles) est grevé<sup>35</sup>.

La doctrine juridique reconnaît l'importance de cette responsabilité qu'ont les conservateurs des titres fonciers, dans la mesure où ils gèrent des biens qui présentent un intérêt pour tous les citoyens. Pourtant, les balises proposées par la loi pour garantir une gestion correcte n'ont pas du tout permis d'éviter l'accaparement des terres, comme nous l'avons vu. Au contraire, l'exemple de la ville de Bukavu montre que ce sont les mêmes responsables de l'État qui ont été à la base de cet accaparement des terres. Il est aussi important de rappeler que, selon le droit congolais, la loi foncière pose le principe que l'État est responsable des erreurs du conservateur des titres fonciers<sup>36</sup>. Cela n'a pas permis de dissuader certains de ces conservateurs de spolier les biens de l'État, ou de s'en rendre complices. D'où la nécessité de se poser la question des modalités de la sécurisation des terres au-delà de l'actuel cadre institutionnel. Si ce dernier n'a pas suffi à résoudre le problème d'accaparement des terres de l'État par les agents censés les protéger, il y a lieu de penser à un cadre qui permette de faire intervenir les citoyens. Or, les réformes successives qui ont eu lieu dans le secteur foncier en RDC ont proposé de réformer le cadre institutionnel, mais jamais la logique qui le sous-tend. Cette logique est celle du mandat, du pouvoir conféré à une personne d'agir au nom d'une autre personne ou d'un groupe de personnes<sup>37</sup>. Dans le cadre spécifique de la gestion foncière en RDC, ces mandataires qui gèrent les terres – pour le compte des citoyens – sont les conservateurs des titres immobiliers. La décentralisation foncière qui est envisagée dans le cadre du processus de réforme foncière déclenchée en 2012 devrait proposer des mandataires appartenant aux entités décentralisées<sup>38</sup>. Il faut s'interroger sur les fondements de cette logique de mandat.

Le droit foncier moderne définit la sécurisation foncière à partir d'une « pensée de l'État » (Bourdieu 2012). Jamais n'est envisagée la sécurisation foncière par le contrôle citoyen de l'action de l'État, au lieu de la médiation des mandataires. L'approche juridique envisage la gestion foncière selon le point de vue contractuel<sup>39</sup> de Thomas Hobbes, dont la thèse a inspiré l'idée moderne de l'État, que Bourdieu

---

titres immobiliers, mais à partir d'une certaine superficie, c'est soit le gouverneur de province, soit le ministre des Affaires foncières ou le Parlement qui doit en décider. Voir : art. 183.1 de la loi foncière ; art. 183, 2 de la loi foncière ; art. 14, ordonnance 74/148 du 2 juillet 1974 ; art. 183 loi foncière et art. 14 de l'ord. 74/148.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Art. 223 de la loi foncière.

<sup>37</sup> Voir : Remery 1999 : 113.

<sup>38</sup> Voir : République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières 2013.

<sup>39</sup> Selon Hobbes (2000), les hommes sont mus par leur seul intérêt de conservation et par leurs passions, ce qui conduit souvent à la rivalité et à la « guerre de tous contre tous » (p. 228). Pour sortir de cet « état de nature », chaque homme renonce à son droit naturel, au pouvoir illimité dont il dispose, au profit du souverain, qui devient alors le garant de l'ordre et de la sécurité. C'est le pacte social.

traite de « fiction collective » (Tuchscherer 2004). Pour Bourdieu, en effet, il est important de questionner l'existence même de l'État en tant qu'entité collective (Bourdieu 1980), ce qui pose aussi la question de ses représentants. Il propose de remettre en question les présupposés et les préconstructions inscrites dans la réalité à analyser et dans la pensée des analystes. Cela exige de rechercher la réalité de l'État au-delà des mots qui le désignent et de la fiction qui le soutient, celle des personnes qui le représenteraient et parleraient en son nom (Bourdieu 1993 : 49). Or le cas de la gestion foncière dans la ville de Bukavu nous a montré que « l'État », ce sont en fait des personnes agissant en son nom pour accaparer les terres des citoyens.

C'est dans cette perspective analytique que le présent chapitre tente de rompre avec deux principaux biais dont souffrent les approches habituelles : tout d'abord, de l'idée inscrite à la fois dans les faits et dans les discours (les lois, les actes, etc.) selon laquelle les terres de l'État – de son domaine public ou privé – ne peuvent être gérées que par ses mandataires ; ensuite, de la réticence de beaucoup d'analystes, scientifiques compris, à appliquer les principes de sécurisation foncière aux terres du domaine de l'État. On doit considérer celles-ci avant tout comme des biens communs dont les règles de gestion doivent assurer la participation des populations locales, c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens ou des paysans pour lesquels les terres constituent une ressource commune. Un tel usage de la notion de sécurisation foncière renvoie à une construction théorique qui combine les approches néo-institutionnelles et socio-institutionnelles, et redéfinit le rôle que devrait jouer l'État.

S'inscrivant dans une approche néo-institutionnelle, Eleonor Ostrom critique le recours à la nationalisation des ressources communes proposée comme solution institutionnelle en vue de rationaliser la gestion des biens communs (Ostrom 2010)<sup>40</sup>. Elle souligne, à partir d'un ensemble de données empiriques, la capacité limitée de l'État à résoudre les problèmes liés aux ressources communes. L'approche socio-institutionnelle va au-delà de la question des réglementations en soulignant l'importance des interactions sociopolitiques faites de relations sociales et de rapports de force (Le Roy 1999). Il convient donc de partir de ces approches théoriques pour proposer un cadre socio-institutionnel de gestion foncière en rompant avec la « fiction collective » de l'État. Il s'agit de penser un système de gestion des terres de l'État en tant que communs, un système ne reposant pas sur la logique inefficace du mandat. Allant au-delà de la mise en place de règles de gestion foncière, ce système devrait, d'une part, prendre en compte le fait que les logiques des acteurs populaires dans leurs rapports au foncier ne sont pas forcément celles de l'État (Cote 2011), d'autre part, s'employer à renforcer les capacités de négociation

---

<sup>40</sup> La nationalisation fait référence à la théorie de l'État dans laquelle le gouvernement ou l'État détient le monopole d'utiliser la ressource et de prendre, par conséquent, l'initiative d'organiser les activités qui permettent de produire des bénéfices collectifs (Ostrom 2010).

des acteurs faibles dans la mise en place et la mise en œuvre des réglementations (Cleave 2012).

Dans le cadre de la mise en place et de l'expérimentation de telles réglementations, il y a lieu de s'appuyer sur les travaux de Frances Cleave, qui introduit la notion de « bricolage institutionnel ». Il s'agit d'un « processus dans lequel les individus, consciemment et inconsciemment, puisent dans des formules sociales existant pour rapiécer ou mettre ensemble des institutions en réponse à des situations évolutives » (2012 : 45). Elle considère ces formules sociales comme des modèles de pensée, des modèles de cause à effet, les normes sociales et les rôles sanctionnés socialement et les relations. Pour Cleave, le processus de bricolage institutionnel est réalisé par des personnes ancrées dans un contexte social. Elles incluent des pratiques quotidiennes, des improvisations et des innovations nécessaires. De plus, ils sont polyvalentes et dynamiques et leur créativité est basée sur des logiques couramment acceptées qui doivent être adaptées à un contexte local particulier.

## Bibliographie

- Ansoms, A. & Hilhorst, Th. (éd.). 2014. *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. James Currey.
- Bertrand, F. 2010 (novembre-décembre). « Critique de la mixité sociale ». *Politique* 67.
- Bischoff, A. 2008. *Congo-Kinshasa, la décennie 1997-2007*. Éditions du Cygne.
- Borras, B. & Franco, J. 2010. « From threat to opportunity? Problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing ». *Yale Human Rights & Development Law* 13.
- Bourdieu, P. 1980. *Le Sens pratique*. Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. 1993 (mars). « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 96-97 : 49-62.
- Bourdieu, P. 2012. *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris : Seuil.
- Bruce, J.W. & Migot-Adholla, S.E. (éd.). 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Kendall/Hunt Publishing Company.
- Calcio, G. 1966. *Essai de monographie de la ville de Bukavu*. Bukavu : CERUKI.
- CEDAC. 2003. *Le texte de l'accord de Pretoria : Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo*. Bukavu : CEDAC.
- Champagne, P., Lenoir, R., Poupeau, F. & Rivière, M.C. (éd.). 2012. *Pierre Bourdieu, Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris : Éditions du Seuil.
- Cleave, F. 2012. *Development Through Bricolage. Rethinking Institutions for Natural Resources Management*. Londres-New York : Routledge.
- Colin, J.-Ph., Le Meur, P.-Y. & Léonard, E. 2009. *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala.
- Cote, M. 2011. « Vers une "écologie politique" de la question de la terre au Sahel ». In Rodary, E. (dir.). *Les Écologies politiques aujourd'hui. Afrique*. Paris : Presses de sciences po (collection « Écologie et politique », n° 42).

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. & Keeley, J. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Londres/Rome : IIED/FAO/IFAD.

de Saint Moulin, Léon. 2010. *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 77).

De Schutter, O. 2011. « How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland ». *Journal of Peasant Studies* 38 (2) : 249-279.

Global Witness. 2005. « Under-mining peace: tin. The explosive trade in cassiterite in Eastern DRC ». Washington, DC : Global Witness.

Global Witness. 2009. « Faced with a gun, what can you do? War and the militarization of mining in Eastern Congo ». Londres : Global Witness.

Hobbes, Th. 2000. *Léviathan*, traduction Gérard Mairet, 6<sup>e</sup> édition. Paris : Gallimard (collection « Folio »).

Laurent, P.-J. 1999. « Déstabilisation des paysanneries du Nord-Kivu : migrations, démocratisation et tenures ». *Cahiers africains* 39-40 : 63-84.

Lavigne Delville, Ph. (éd.) 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimités et légalité*. Paris : Karthala.

Lavigne Delville, Ph. 2006. « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel ». *Réforme agraire et coopératives* 2006/2 : 18-25. FAO.

Lavigne Delville, Ph. 2009. « Conceptions des droits foncières, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans foncières ruraux en Afrique de l'Ouest ». In Colin, J.-Ph., Le Meur, P.-Y. & Léonard, E. (éd.), *Les Politiques d'enregistrement des droits foncières. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala, pp. 69-103.

Lavigne Delville, Ph. 2010. « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi ». *Revue des questions foncières* 1/2010 : 5-34. FAO.

Le Meur, P.-Y. 2002. « Trajectories of the politicization of land issues: case studies from Benin ». In Juul, K. & Lund, C. (éd.), *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth : Heinemann, pp. 135-156.

Le Roy, E. 1995. « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre ». In Blanc-Pamard, C. & Cambrézy, L. (éd.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris : Orstom, pp. 455-472.

Le Roy, E., Karsenty, A. & Bertrand, A. (éd.). 1996. *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris : Karthala.

Le Roy, E. 1999. *Le Jeu des lois : une anthropologie « dynamique » du droit*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Merlier, M. 1962. *Le Congo : de la colonisation belge à l'indépendance*. Paris : Maspero.

Mugangu Matabaro, S. 2008. « La crise foncière à l'Est de la RDC ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 383-414.

Mushagalusa Mudinga, E. 2013. « Conflits foncières à l'Est de la RDC : au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe ». In Marysse, S., Reyntjens, F.

- & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 195-218.
- Nyenyenzi, B. A., Anrys, St. & Rostagno, D. 2013. « Chronique politique de la RDC : 2012-2013 ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 107-132.
- Nyenyenzi, B. A., Karubara, D. & Ansoms, A. 2013. « Dynamiques de conflits fonciers et processus de réforme foncière en RDC : repenser l'«insécurité foncière» à partir de l'approche de la «political ecology» ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 56-79.
- Onana, Ch. 2009. *Ces tueurs tutsis au cœur de la tragédie congolaise*. Paris : Duboiris.
- Ostrom, E. 2010. *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Louvain-la-Neuve/Paris : De Boeck (coll. « Planète en jeu »).
- Peemans, J.-P. 2014. « Land grabbing and development history: the Congolese experience ». In Ansoms, A. & Hilhorst, Th. (dir.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. James Currey, pp.11-35.
- Pilipili K. 1972. « Contribution à la connaissance des origines du centre de Bukavu (Kivu) de 1870 à 1935 ». Lubumbashi : UNAZA (inédit).
- Remery, J.-P. 1999 (février). « Délégation de pouvoirs et mandat ». *La Semaine juridique. Édition générale* 7.
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2003. « Lettre n° 0030/CAB/MIN/ARF/2003 portant suspension de toute délivrance des titres et actes fonciers en milieux ruraux ».
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2012. *Atelier national sur la réforme foncière. Rapport*. Kinshasa, du 19 au 21 juillet 2012.
- République démocratique du Congo, Ministère des Affaires foncières. 2013. *Réforme foncière : document de programmation*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo, Ministère du Plan, Unité de pilotage du processus DSRP. 2005 (mars). *Monographie de la province du Sud-Kivu*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo. 1974. *Ordonnance 74/148 du 02 juillet 1974*.
- République démocratique du Congo. 2004 (1<sup>er</sup> décembre). « Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ». *Journal officiel de la RDC* 45<sup>e</sup> année, n° spécial.
- Reyntjens, F. 1999. *La Guerre des Grands Lacs*. Paris : L'Harmattan.
- Saturnino, M.B. Jr. & Franco, J.C. 2012. « Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis ». *Journal of Agrarian Change* 12 (1) : 34-59.
- Tuchscherer, E. 2004 (juillet). « Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes : sens et échec du décisionnisme politique ». *Astérian* 2.
- UN. 2001. « Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC ». S/2001/357. New York : UN Security Council.

UN. 2002. « Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC ». S/2002/1146. New York : UN Security Council.

UN. 2003. « Resolution 1493 adopted by the Security Council in its 4797th session, 28 July 2003 ». S/RES/1493. New York : UN Security Council.

Utshudi Ona, I. 2008. « La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 415-442.

Wakilongo, E. 1997. « Cartographie et croissance spatiale d'une métropole provinciale : cas de Bukavu de l'indépendance à nos jours ». Mémoire. ISP/Bukavu : Département de géographie.

# **LES LIMITES D'UNE « GOUVERNANCE PAR LE BAS » : LES LOGIQUES DES COOPÉRATIVES MINIÈRES À KALIMBI, SUD-KIVU**

*Anuarite Bashizi et Sara Geenen*

## **1. Perspectives sur la gestion des ressources naturelles**

Le présent chapitre étudie les opportunités et les risques par rapport à une gestion efficace des ressources naturelles. Dans une première section, nous essayons de comprendre, sur le plan théorique, le passage de la gestion des ressources naturelles par l'État ou par la firme à leur gestion par des groupes d'utilisateurs ou « appropriateurs ». Ensuite, nous critiquons ce modèle de « gouvernance par le bas » et présentons notre hypothèse de recherche et la méthodologie utilisée.

Selon la vision classique de Hardin (1968), la compétition pour les ressources librement accessibles crée une tension entre intérêts individuels et collectifs, menant à une surexploitation, ce qu'il a appelé la « tragédie des biens communs ». En d'autres termes, lorsqu'une ressource est accessible à tous, l'individu a tendance à la négliger, la gaspiller ou la surexploiter, en vue de maximiser son profit personnel (Peignot 2013). Selon cette même école, l'individu n'est pas toujours incité à agir de façon collectivement rationnelle si on ne l'y contraint pas (Bottollier 2012). Pour tenter de rationaliser la gestion des biens communs, deux solutions institutionnelles ont été envisagées : le recours soit à la privatisation soit à la nationalisation des ressources communes. La privatisation se réfère à la théorie de la firme et propose de confier la gestion de la ressource à un entrepreneur qui organisera l'exploitation aussi efficacement que possible (Ostrom 2010). La nationalisation renvoie, quant à elle, à la théorie de l'État selon laquelle ce dernier, ou le Gouvernement, détient le monopole d'usage de la ressource et prend alors l'initiative d'organiser les activités qui produiront des bénéfices collectifs (*ibid.*). Pour certains auteurs institutionnalistes classiques, ces solutions sont les seuls moyens de résoudre les problèmes liés aux biens communs (Hardin 1968).

Cependant, d'autres auteurs estiment que ces politiques proposées présentent certaines limites et ignorent les multiples systèmes de gestion collective des biens communs qui existent partout au monde. Elinor Ostrom (2010 : 58) démontre, par exemple, que les problèmes des ressources communes peuvent être résolus plus efficacement par des organisations volontaires d'utilisateurs eux-mêmes. Elle présente ainsi la nécessité du passage d'une situation dans laquelle les « appropriateurs » agissent de manière indépendante à une situation où ils coordonnent

leurs activités afin d'obtenir des bénéfices communs ou de réduire le préjudice commun (Ostrom 2010). En effet, en dehors d'Ostrom, plusieurs auteurs, notamment ceux qui ont traité la question du capital social, montrent que les citoyens et les institutions locales sont souvent les mieux placés pour résoudre les problèmes locaux, dans la mesure où ils connaissent mieux leurs besoins et « les préoccupations de l'environnement dans lequel ils opèrent ainsi que les conditions locales qui doivent être prises en compte, tout en favorisant l'amélioration de leur qualité de vie » (Bebbington *et al.* 2006). Cependant, selon plusieurs observateurs, ces institutions devront respecter un certain nombre de principes pour que leur gestion des ressources communes réussisse (Baechler 2010). Ostrom (2010) propose huit principes susceptibles de garantir une bonne gestion des ressources communes par les « appropriateurs » en rapport, entre autres, avec la clarté des règles et procédures, les systèmes de sanctions et les mécanismes de résolution des conflits<sup>1</sup>.

En d'autres termes, dans la conception d'Ostrom, des règles formelles, uniformes et claires peuvent être définies et sanctionnées par les « appropriateurs », et les institutions peuvent être modelées selon ces huit principes. Cette idée est critiquée par l'institutionnalisme critique de Frances Cleaver (2002 ; 2007). Selon celle-ci, les institutions ne peuvent pas être modelées. Elles sont le résultat d'un processus de « bricolage » par lequel des acteurs construisent de nouvelles institutions avec des éléments rassemblés et empruntés aux institutions existantes (Cleaver 2002 : 15). Dans ce sens, il s'agit d'un processus dynamique, largement inconscient et non intentionnel. Selon Cleaver, il ne faut pas confondre l'efficacité de la gestion des ressources avec la clarté des règles et des objectifs, la transparence ainsi que l'obligation de rendre compte. La variété des institutions amène à attacher plus d'importance aux négociations et médiations dans l'accès aux ressources (Cleaver 2007 : 14). Ceci implique de tenir compte des règles aussi bien formelles qu'informelles, « des interactions institutionnalisées incarnées dans la parenté et les réseaux sociaux, les relations de réciprocité et de patronage » et d'une pluralité de normes et pratiques, routines et habitudes. Cleaver démontre également les difficultés que soulève le courant dominant de l'institutionnalisme lorsqu'il est, par exemple, question de comprendre le fonctionnement caché du pouvoir et les négociations tenues dans l'informel, dans la mesure où ils échappent généralement aux règles et aux procédures formalisées.

La constitution de coopératives est, pour les communautés, un moyen de s'organiser pour assurer une meilleure gestion des ressources communes. Celles-ci sont l'une des manifestations des institutions locales réunissant différents acteurs pour-

---

<sup>1</sup> « (1) Les droits d'accès doivent être clairement définis, (2) les avantages doivent être proportionnels aux coûts assumés, (3) des procédures doivent être mises en place pour faire des choix collectifs, (4) des règles de supervision et surveillance doivent exister, (5) des sanctions graduelles et différenciées doivent être appliquées, (6) des mécanismes de résolution des conflits doivent être institués, (7) l'État doit reconnaître l'organisation en place, (8) l'ensemble du système est organisé à plusieurs niveaux » (Hollard & Sene 2010).

suivant un objectif commun : celui d'organiser la gestion des ressources librement accessibles par tous. Elles seraient donc un instrument adéquat de « gouvernance par le bas ». En termes généraux, la coopérative peut être définie comme une association à caractère autonome constituée de personnes réunies volontairement dans le but de satisfaire leurs aspirations ainsi que leurs besoins économiques, sociaux et culturels communs par le moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement (Garrabé 2007). L'ONU, qui avait déclaré l'année 2012 « année internationale des coopératives », présente, dans son rapport d'évaluation de cette année, une image très positive par rapport aux impacts économiques et sociaux et par rapport au renforcement des capacités des groupes vulnérables (ONU 2013). Elle définit une coopérative comme un « modèle de business qui n'est pas seulement motivé par les profits, mais par le souci de rendre service aux membres de la coopérative, qui sont copropriétaires et gèrent la coopérative de manière démocratique » (*ibid.* : 2). Dans ce sens, la coopérative est constituée dans le but d'assurer le profit des membres, mais aussi de répondre à leurs besoins et d'améliorer leur qualité de vie (Münkner & Madjedje 1994). Birchall (2004) renseigne, par ailleurs, que la logique économique d'une coopérative est que les membres sont rémunérés sur base de l'activité qu'ils y ont réalisée et non sur base de leur contribution financière. Le profit financier est alors distribué de manière équitable.

Comme l'indique l'ONU (2013), les premières coopératives modernes ont été créées en Europe il y a plus de 100 ans, dans le but de pallier la question des famines et de la pauvreté qui résultait de la révolution industrielle. Aujourd'hui, dans plusieurs pays, les coopératives sont créées pour combler le vide des services publics. Ces coopératives « sociales » jouent deux rôles principaux : l'entraide et les services sociaux, d'une part, la formation et le renforcement des rapports sociaux et de la confiance, d'autre part. Mais il y a également des coopératives financières (comme les banques coopératives, qui ont été résilientes pendant la crise financière de 2008 et les unions de crédit) et des coopératives d'assurance (ONU 2013). Selon l'Alliance coopérative internationale (cité par Garrabé 2007 : 2), il existe des principes fondamentaux pour un bon fonctionnement d'une coopérative. Il s'agit, notamment, de : « (1) l'adhésion volontaire et ouverte à tous, (2) le pouvoir démocratique exercé par les membres, (3) la participation économique des membres, (4) l'autonomie et l'indépendance, (5) l'éducation, la formation et l'information, (6) la coopération entre les coopératives, (7) l'engagement envers la communauté ». Cependant, il reste un grand fossé entre ces principes et leur mise en œuvre. Comme l'institutionnalisme critique le souligne, les relations de pouvoir visibles et invisibles et les normes informelles ont une grande influence sur le processus d'adaptation des institutions. Ceci s'observe également dans la constitution et le fonctionnement des coopératives.

Dans le présent chapitre, nous allons illustrer ceci en faisant référence aux différentes « logiques » qui guident le fonctionnement des coopératives minières. Tout d'abord, il convient de préciser que les ressources minières sont différentes

des autres biens communs. Alors que la théorie de la tragédie des biens communs suppose que la compétition mène à la disparition d'une ressource, on peut dire que les ressources minières s'épuiseront de toute façon, quelle que soit la forme de leur gestion. Il ne s'agit donc pas de préserver la ressource en soi ni de la protéger de sa disparition, mais, au contraire, de bien gérer la rente qui en résulte, afin qu'elle puisse être profitable à la communauté. Comme cela a été dit ci-dessus, la conception d'une coopérative en tant qu'instrument de « gouvernance par le bas » implique qu'elle soit poussée par une logique de promotion économique, une logique sociale, une logique démocratique et une logique de renforcement des capacités. Néanmoins, pour les coopératives que nous étudions dans le présent chapitre, ces logiques sont moins présentes. Notre analyse se concentrera plutôt sur la « logique de captation » appliquée par des élites locales ainsi que par le Gouvernement. Ce terme de « captation » réfère aux mécanismes par lesquels les élites arrivent à accaparer des ressources et des rentes. Ce phénomène a été décrit en détail par Platteau (2004), Wong (2010) et Dasgupta & Beard (2007). Jean-Philippe Platteau (2004) a montré que ce problème touche tous les domaines du développement où les pauvres ne sont pas en mesure de résister aux pressions et aux influences des élites locales. Dans de tels contextes, les organisations telles que les coopératives sont formellement efficaces, dans la mesure où elles prescrivent l'égalité et la jouissance égale des ressources aux membres. Mais dans les faits, ce sont les élites qui tirent souvent profit des coopératives. Il est vain de croire que la mise en place de règles dans une coopérative permettra de résoudre la problématique de la gestion efficace des ressources si on évacue la question des rapports de pouvoir. D'autre part, Plateau montre qu'exclure les élites de ces organisations ne permet pas de les rendre efficaces, car elles risquent alors d'en bloquer le bon fonctionnement. En revanche, laisser la porte grande ouverte et sans balise risque de faire en sorte que ces mêmes élites puissent s'emparer de la coopérative au détriment des autres membres.

Nous essayons de comprendre quel rôle jouent les coopératives dans la gouvernance des ressources minières dans le site minier de Kalimbi, à Nyabibwe au Sud-Kivu. Ces coopératives peuvent-elles être considérées comme un instrument de « gouvernance par le bas » à travers une logique démocratique, sociale, économique et émancipatrice ? Existe-t-il d'autres logiques qui s'écartent d'une telle vision ? En général, nous préférons le terme de « gouvernance » à celui de « gestion », car ce dernier semble impliquer une conception formelle et fonctionnelle des institutions que nous rejetons. Notre analyse est basée sur des recherches menées par le Centre d'expertise et de gestion minière (CEGEMI), en novembre 2013 et en janvier 2014<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cette recherche (financée par le Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) et la Coopération universitaire institutionnelle (CUI) avait pour ambition de comprendre la relation existant entre le capital social et la gouvernance minière, ainsi que la question de l'inégalité et de la gestion des risques dans le site minier de Kalimbi. En novembre 2013, nous avons mené une vingtaine d'entretiens avec des chefs d'antennes minières et du Service d'assistance et d'encadrement du

En août 2014, une vingtaine d'entretiens individuels avec des creuseurs ont été menés par le premier auteur pour pouvoir approfondir la problématique des coopératives. En outre, l'analyse est soutenue par des recherches de terrain (interviews et observations) que le deuxième auteur a menées de 2008 à 2014.

Dans les points qui suivent, nous décrivons et analysons les acteurs et les dynamiques de la gouvernance minière en RDC/Sud-Kivu (section 2), et dans le site de Kalimbi en particulier (section 3). La question de savoir si les coopératives constituent une modalité de « gouvernance par le bas » est abordée dans la section 4, où nous nous concentrons sur les relations de pouvoir au sein des coopératives. La conclusion résume l'analyse en termes de « logiques » des coopératives. Elle apporte ensuite quelques réflexions sur le processus de réforme du secteur minier artisanal en RDC, en montrant ainsi la pertinence de notre analyse.

## 2. La gouvernance minière en RDC et au Sud-Kivu

L'exploitation industrielle des minerais fut l'un des piliers de l'économie coloniale, à l'époque du Congo belge. Cette situation a persisté durant les premières années de l'indépendance. Mais les politiques néopatrimoniales du président Mobutu et sa décision de « zaïrianiser » de grandes entreprises minières, combinées à des prix instables sur le marché international, produisirent une profonde crise économique, à partir des années 1970. Cette crise conduisit à la destruction d'infrastructures (minières), à une baisse de la production industrielle et à une forte croissance des activités minières artisanales des « creuseurs » opérant en dehors des concessions industrielles, comme dans celles-ci, et dans les galeries souterraines des entreprises, et exportant en contrebande. Ces activités furent encore stimulées, en 1982, par la décision de Mobutu de « libéraliser » le secteur, et la promulgation de l'ordonnance-loi n° 81/039 autorisant l'exploitation minière artisanale, excepté dans les concessions couvertes par un titre minier exclusif. On assista, parallèlement, à la ruine de nombreuses sociétés minières, suite à l'effondrement des cours des produits miniers. La Société minière du Kivu (SOMINKI), par exemple, qui détint, pendant longtemps, le monopole de l'activité minière au Kivu, dut fermer ses portes, suite à l'effondrement des cours de l'étain, survenu en octobre 1985. Tel fut également le cas de la Société minière de Goma (SMDG), qui menait une exploitation à échelle semi-industrielle sur le site de Kalimbi, que nous examinerons en détail dans le présent chapitre<sup>3</sup>.

Au cours des années 1990, la crise économique et financière s'intensifia, et la production industrielle tomba presque à zéro. Pendant les deux guerres, l'exploitation artisanale et le commerce des minerais relevèrent d'une « économie de

---

Small-Scale mining (SAESSCAM), des agents de l'International Tin Research Institute (ITRI), des autorités de coopératives, des négociants, ainsi que cinq *focus groups* avec les creuseurs. En janvier 2014, une enquête a été menée auprès de 227 creuseurs.

<sup>3</sup> Interview d'un ancien travailleur de la SMDG, Nyabibwe, 19 novembre 2013.

guerre » contrôlée par des groupes rebelles, les pays voisins et l'armée congolaise. Les sites miniers n'attiraient pas seulement les groupes armés, mais aussi des centaines de milliers de jeunes hommes, de femmes, d'enfants, chassés de leurs champs et trouvant dans les mines l'opportunité d'un maigre revenu à des conditions souvent effrayantes. Après la fin de la guerre, en 2003, des sociétés industrielles s'intéressèrent à nouveau aux gisements du Congo, en premier lieu à ceux du Katanga, mais aussi à ceux de la province du Kivu et de la Province-Orientale. Leur implication était stimulée par une nouvelle législation minière (Code minier, en 2002, et Règlement minier, en 2003) facilitant les investissements étrangers, et reconnaissant le secteur artisanal.

Le Code minier prévoit d'abord la création de « zones d'exploitation artisanale » (ZEA) dans des lieux où « les facteurs techniques et économiques [...] ne permettent pas d'en assurer une exploitation industrielle ou semi-industrielle<sup>4</sup> ». L'institution d'une telle zone se fait par voie d'arrêté ministériel, après avis de la direction des Mines et du gouvernement provincial. Dans ces zones, des creuseurs ayant acquis des « cartes d'exploitant artisanal » (annuellement renouvelables<sup>5</sup>) doivent se regrouper en coopérative et solliciter auprès du ministre des Mines l'agrément au titre de coopérative minière<sup>6</sup>. Une fois en coopérative, les creuseurs artisanaux demandent des permis de recherche (valables pour quatre ou cinq ans, renouvelables<sup>7</sup>) et, s'ils se transforment en entité semi-industrielle (« petite mine »), des permis d'exploitation<sup>8</sup>. Des zones déjà couvertes par un autre titre minier quelconque ne peuvent être transformées en ZEA, et des sociétés industrielles ne peuvent obtenir de permis de recherche dans des ZEA. Toutefois, la direction de Géologie peut, à tout moment, procéder aux travaux de recherche dans une ZEA<sup>9</sup>, ce qui rend précaire l'activité des creuseurs artisanaux. Ceux-ci doivent également se conformer à un nombre de régulations en matière d'hygiène, de protection environnementale, d'utilisation de l'eau, etc., incluses dans une annexe au Règlement minier<sup>10</sup>. Les creuseurs ne peuvent vendre leur production qu'à des négociants ayant acquis des « cartes de négociant » auprès du gouverneur provincial<sup>11</sup> et dans un « centre de négoce<sup>12</sup> ». Ces négociants peuvent, quant à eux, vendre

<sup>4</sup> Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier 2002, titre 4, chapitre 1, article 109. Il sera fait référence à cette loi, ci-dessous, par « Code minier ».

<sup>5</sup> Règlement minier 2003, t. 9, ch. 1, art. 223-231. Il sera fait référence à ce décret, ci-dessous, par « Règlement minier ».

<sup>6</sup> Règlement minier 2003, t. 9, ch. 2, art. 235.

<sup>7</sup> Règlement minier, t. 4, ch. 1, art. 103-110.

<sup>8</sup> Code minier, t. 3, ch. 4.

<sup>9</sup> Code minier, t. 4, ch. 1, art. 109.

<sup>10</sup> Code minier, t. 4, ch. 1, art. 111 et 112. Règlement minier, t. 18, ch. 2, art. 416. Règlement minier, annexe 5, art. 1-12.

<sup>11</sup> Règlement minier, t. 10, ch. 2, art. 242-250.

<sup>12</sup> Les centres de négoce seraient appuyés par la Monusco, mais jusqu'à présent, ils ne sont pas opérationnels. Voir République démocratique du Congo 2012.

à des « acheteurs » appartenant à des « comptoirs agréés<sup>13</sup> ». Malgré le fait que la création des ZEA semble être la condition de base pour que les artisans puissent travailler dans la légalité, le nombre des ZEA créées au Sud-Kivu est pourtant resté limité. Quatorze zones ont été identifiées, mais seulement sept d'entre elles (d'une superficie totale de 219 km<sup>2</sup> – à comparer à la superficie des permis d'exploitation de BANRO : 2790 km<sup>2</sup>) ont été officiellement installées par décret ministériel.

Le Gouvernement voulut accélérer le processus de formalisation en imposant la suspension de toutes les activités d'exploitation artisanale, de septembre 2010 à mars 2011 (Geenen *et al.* 2011 ; Geenen 2012). Durant cette période, les coopératives furent appelées à soumettre des dossiers à la division des Mines, mais les procédures administratives se révélèrent longues et coûteuses. Les dossiers étaient envoyés d'abord au ministère provincial des Mines. Après un « avis favorable » de celui-ci, le dossier était envoyé à Kinshasa. En pratique, le président de la Générale des coopératives minières du Sud-Kivu (GECOMISKI) faisait souvent cette démarche coûteuse pour ses membres<sup>14</sup>. Au niveau national, les coopératives doivent payer des contributions : 2500 USD de redevance annuelle, 5000 USD de caution et 500 USD de frais administratifs. Selon les rapports de la division provinciale des Mines, en 2011, 46 coopératives avaient introduit leur dossier, avec 16 avis favorables ; en 2012, le nombre de dossiers était passé à 62 ; en 2014, il atteint 117 dossiers, représentant un nombre total estimé de presque 40 000 creuseurs au niveau du Sud-Kivu (Balagizi Byamungu 2014). Les « statuts types » des coopératives minières, tels qu'élaborés par l'administration minière, s'inspirent d'un modèle colonial et n'ont pas été mis à jour<sup>15</sup>. Ce modèle prévoit que toute coopérative doit avoir pour objet social « la promotion des intérêts socio-économiques de ses membres<sup>16</sup> ». Elle peut effectuer les opérations suivantes :

- « procéder à la prospection et à la recherche minière ;
- passer des contrats d'option et de prestation de service avec les tiers pour la recherche minière dans le périmètre couvert par son (ses) permis de recherche ;
- contracter des emprunts nécessaires, hypothéquer les immeubles et donner les biens meubles en gage ;
- faire des placements ;
- organiser des services nécessaires à la réalisation de son objectif social ;
- acquérir les biens meubles, les vendre, les louer ou en disposer autrement ;
- améliorer la productivité des exploitants artisanaux membres de la coopérative minière ;
- améliorer la qualité des produits et services ;

<sup>13</sup> Code minier, t. 4, ch. 2., art. 120. Règlement minier, t. 10, ch. 4, art. 258-265.

<sup>14</sup> Interview du représentant de la GECOMISKI, Bukavu, 26/05/2012.

<sup>15</sup> Décret du 24 mars 1956 relatif aux coopératives. Lien Internet : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Societes/Decret.24.03.1956.htm>

<sup>16</sup> CTCPM, Statut type pour une coopérative minière.

- constituer un fonds pour la formation de ses membres en vue d'élever leurs niveaux professionnel et culturel ;
- mettre à la disposition des membres pour leur usage exclusif des matériels, machines ou instruments ;
- effectuer au bénéfice des membres toutes opérations d'épargne et de crédit<sup>17</sup> ».

Nous référant à l'introduction, où nous mentionnions que les coopératives devraient, comme instrument de « gouvernance par le bas », répondre à une logique démocratique, sociale, économique et émancipatrice, nous pouvons dire que ce modèle répond à certaines de ces préoccupations. Il parle, en effet, d'un appui dans trois domaines principaux : le domaine financier (par les investissements et les crédits), le domaine technique (dans le but d'améliorer la productivité et la qualité des produits) et les ressources humaines (formation). Mais peu d'initiatives sociales sont prévues en faveur des membres. Ainsi ne sont mentionnés ni une prise en charge des accidents et des maladies professionnelles, ni un encadrement des enfants des exploitants miniers, ni la construction d'infrastructures communes, comme des écoles, des hôpitaux, etc. Ceci ne semble pas être conforme aux principes et valeurs d'une coopérative tels qu'énoncés au point précédent. De plus, la question d'une distribution (égale) des profits entre les membres n'est pas abordée non plus.

Enfin, intéressons-nous aux raisons qui ont poussé le Gouvernement à initier cette « réforme minière », dont la création des coopératives fait partie. Bien que les coopératives aient été prévues dans le Code minier, qui date de 2002, ce n'est qu'en 2011 que le Gouvernement a commencé à insister sur leur création, en en faisant une obligation pour les creuseurs. En agissant de la sorte – en formalisant et en rendant transparentes les chaînes d'approvisionnement en général – le Gouvernement congolais se conformait aux exigences de la communauté internationale (loi Dodd-Frank<sup>18</sup>, directives de l'Organisation de coopération et de développement économique et autres), tout en renforçant sa mainmise sur le secteur artisanal et, par conséquent, en augmentant les taxes<sup>19</sup>. Comme dans beaucoup d'autres pays, en effet, le secteur artisanal était considéré comme un secteur chaotique, illégal, voire criminel (Geenen 2014). Les activités des creuseurs et des négociants étaient très difficiles à contrôler et une grande partie des minerais produits et exportés échappaient au contrôle de l'État, ce qui entraînait un manque à gagner, en termes de recettes liées à la taxation. La création de coopératives devait établir un certain

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> La loi Dodd-Frank a été adoptée en juillet 2010 par le Congrès américain. Elle prévoit, à sa section 1502, que les compagnies enregistrées auprès de la Security and Exchange Commission (SEC) devront faire savoir qu'elles ont fait preuve de « diligence raisonnable » (*due diligence*) à l'égard des produits contenant de l'étain, du coltan, du tungstène ou de l'or, en lesquels elles s'approvisionnent à partir de la RDC ou d'un pays voisin.

<sup>19</sup> Voir ministère des Mines, Ministère des Finances (2009). Pour plus de détails, voir Kilosho *et al.* 2013.

degré de contrôle. De plus, le Code minier les autorisait à se transformer en petites sociétés, à acquérir des titres et à commencer une exploitation semi-industrielle, un type d'exploitation qui, dans la vision du Gouvernement congolais, devait devenir beaucoup plus importante et même remplacer l'exploitation artisanale. En poussant les creuseurs à se regrouper en coopératives, le Gouvernement a donc suivi une logique de contrôle (discipline), d'une part, et une logique de business (privatisation), d'autre part.

### 3. La gouvernance minière à Kalimbi

Un aperçu de l'histoire de la mine de Kalimbi démontre la complexité des dynamiques et des acteurs au niveau local<sup>20</sup>. Après le départ de la SMDG, en 1986, tous les actifs miniers de cette société avaient été repris par des membres de la famille du « mwami » de la chefferie de Buhavu, chefferie dans laquelle se situe le site de Kalimbi, dans le territoire de Kalehe au Sud-Kivu. À ce moment, les exploitations artisanales de cassitérite ont pris une grande envergure. Au début des années 1990, le chef du groupement de Mbinga-Nord, Jules Chirimwami, également membre de la famille royale, accapara l'ensemble des biens de la SMDG. À son décès, son frère Placide, un homme d'affaires, récupéra ces actifs. Après avoir échoué à chasser les creuseurs artisanaux, il fonda, en 1993, une coopérative dénommée « Coopérative minière pour le bien-être communautaire de Kalehe », COMBECKA en sigle. Dix pour cent de la production artisanale étaient versés à la coopérative. Durant la période des conflits (1998-2003), Chirimwami aurait développé des contacts avec des personnalités clés de la rébellion RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie) qui occupait les Kivu, avec l'appui du Rwanda et de l'Ouganda, afin de garder le contrôle de la mine. Mais la situation se compliqua avec les développements de la guerre, plusieurs groupes armés se disputant le contrôle de la mine et de ses environs<sup>21</sup> et d'autres acteurs se disputant l'accès à la mine, notamment des coopératives rivales et une société minière. Celle-ci, la société canadienne Shamika Resources, acquit un permis de recherches en 2007, mais n'entra jamais en phase d'exploitation, à cause, entre autres, des vives protestations des mineurs ainsi que de la méfiance à son égard des autorités locales et provinciales.

Une première coopérative rivale, la Coopérative minière pour le développement de Kalehe (CMDK), fut créée par un groupe de creuseurs prétendument indépendants. En 2008, ils avaient pris le contrôle, la COMBECKA n'étant plus capable d'assurer les charges d'exploitation telles que l'approvisionnement en carburant pour les moteurs, l'achat de motopompes, de compresseurs, etc. Mais en

<sup>20</sup> Pour cette analyse nous nous sommes basés sur APC 2009 ; GTZ/OGP 2010 ; Cuvelier 2013 ; Ansoms *et al.* 2012 ; Channel Research 2013.

<sup>21</sup> FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda), CNDP (Congrès national pour la défense du peuple), PARECO (Patriotes résistants congolais), plusieurs groupes maï-maï et l'armée nationale FARDC (Forces armées de la RDC).

2009, la COMBECKA les assigna en justice pour « violations des droits » et gagna le procès. D'anciens membres de la CMDK créèrent alors la Coopérative minière de Kalimbi (COMIKA), dirigée par un ancien officier des PARECO, Bagurinzira, qui prétendit, en 2010, avoir acquis des titres d'exploitation. En juillet 2010, après une réunion à Bukavu, une confrontation violente eut lieu entre les membres des deux coopératives. Des tentatives de réconciliation se produisirent par la suite, débouchant sur un accord qui octroie à la COMBECKA la gestion de la partie nord du site, appelée « T20 », et à la COMIKA, la partie sud, appelée « Koweït ». La galerie principale, et la plus productive, portant le nom de « Maternité », fut partagée équitablement entre les deux coopératives en fonction du nombre de puits<sup>22</sup>. Le vice-président de la COMBECKA nous dira que, désormais, les deux coopératives cohabitent plus ou moins pacifiquement<sup>23</sup>. En réalité, la situation n'est pas tout à fait stable, les leaders ayant continué à se servir de leurs relations avec des groupes armés et certains éléments de l'armée nationale.

En 2008, des zones d'exploitation artisanale furent créées et, en 2010, Nyabibwe fut sélectionné comme zone pilote pour les initiatives de traçabilité organisées par l'ITRI (International Tin Research Institute) et le BGR (Bureau fédéral des géosciences et ressources naturelles – Allemagne). Les agents de l'ITRI sont sur place pour surveiller le programme de traçabilité. À la cérémonie d'ouverture du programme, après la levée de la suspension en mars 2011, le chef de la division des Mines, Michel Yetetula Watula, précisa que les activités minières devraient reprendre « de façon ordonnée » et que, désormais, seuls les creuseurs ou les exploitants identifiés par l'administration et regroupés en coopérative seraient autorisés à mener l'exploitation (ACP 2013). Les bureaux de mines, l'administration de l'État (division des Mines et SAESSCAM – Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining) sont également présents. La division des Mines, représentée par le chef d'antenne minier, joue le rôle de collecteur des taxes de l'État. Avec les agents de l'ITRI, elle surveille la chaîne d'approvisionnement, dans le cadre des procédures de traçabilité et enregistre la production quotidienne du site. Elle en produit les statistiques et en fait rapport au niveau de la division provinciale. La division des Mines joue également un rôle d'arbitre dans la résolution des conflits, dans certains cas comme ceux d'escroquerie, de vol de minerais, etc. Le SAESSCAM, quant à lui, veille à l'hygiène, à la sécurité des puits et à l'assistance matérielle des mineurs. Il intervient également dans l'étiquetage des sacs de minerais, première étape des procédures de traçabilité.

Du fait de la présence des deux coopératives, le site de Kalimbi avait été divisé en deux, pour que chaque coopérative travaille dans son propre puits. Si cet objectif est vérifié au niveau des chefs d'équipe, ce n'est pas le cas au sein de l'équipe.

---

<sup>22</sup> La galerie principale de Kalimbi, Maternité, a une seule entrée. À l'intérieur de la galerie, les artisans ont pu creuser plusieurs puits, suivant des orientations différentes, pour suivre le filon.

<sup>23</sup> Interview d'un membre du conseil de gestion de la COMBECKA, Nyabibwe, 19 août 2014.

En fait, les creuseurs sont très mobiles. Ils changent souvent de position, en fonction des opportunités qui se présentent, des exigences des projets d'exploitation, ou de nouvelles découvertes. Par conséquent, il est difficile d'avoir des précisions sur le nombre de membres adhérant à une coopérative. Les coopératives ne tiennent pas un décompte exact de leurs membres. Au cours d'une même période, la COMIKA déclare 40 chefs d'équipe à l'ITRI, et en déclare 58 au SAESSCAM, et la COOMBECKA déclare 108 chefs d'équipe à l'ITRI, mais n'en déclare que 60 au SAESSCAM (Channel Research 2013). D'autre part, certains creuseurs se sont affiliés aux deux coopératives à la fois, afin de bénéficier de tous les avantages offerts. Et d'autres creuseurs sont indépendants. On trouve également d'autres acteurs au sein de la coopérative, comme les acheteurs de cassitérite, localement appelés « chachouleurs », dont le nombre n'est pas connu non plus et qui ne sont pas légalement reconnus dans la chaîne d'approvisionnement. Parmi ces derniers, 149 femmes se sont constituées en une association dénommée « Association des mamans opératrices minières de Kalimbi » (AMOPEMIKA), en janvier 2013, en vue de se faire légaliser.

On trouve également à Kalimbi un service de gardiennage du site constitué de membres des coopératives. Ils veillent à l'ordre sur le site et interviennent en cas de conflit entre creuseurs, de bagarre, d'ivresse, etc. Ils veillent également au respect de ce qu'ils appellent les « devoirs de diligence » (aucun enfant, aucune femme enceinte ne doit se trouver sur le site, ni d'homme en armes, etc.), surveillent la sortie des minerais (aucun minerai non étiqueté ne doit sortir ni entrer) et dénoncent les cas de fraude. Ce service joue, en fait, le rôle d'une police des Mines, qui devrait, selon le Code minier, être présente, mais n'existe pas sur ce site. Or le service de gardiennage n'est pas suffisamment équipé ni formé. À l'initiative de l'organisation non gouvernementale Observatoire Gouvernance et Paix (OGP), lors de la levée de la mesure de suspension des activités minières, une association dénommée « Comité de surveillance des abus et des actes de corruption » (CSAC RHURHABALANE), a été créée à Nyabibwe, en mars 2012, par les leaders locaux et des acteurs de la société civile. Elle est l'équivalent des conseils locaux de sécurité (CLS) présents dans d'autres régions où est mis en œuvre le programme de surveillance de l'ITRI (Channel Research 2013).

#### 4. Gouvernance par le bas ?

Pour étudier le rôle des coopératives aujourd'hui à Kalimbi, nous avons demandé aux creuseurs s'ils étaient membres d'une coopérative et si oui, depuis quand et pourquoi ils y avaient adhéré. Notre enquête<sup>24</sup> a révélé que 72,5 %<sup>25</sup> d'entre eux

<sup>24</sup> Enquête menée dans le site de Kalimbi auprès de 227 creuseurs, au cours du mois de janvier 2014.

<sup>25</sup> La taille de l'échantillon a été déterminée en utilisant la formule  $n = (z^2 * s^2 * x) / e^2$  avec  $z^2$  : constante issue de la loi normale selon le seuil de confiance de 95 % ;  $s^2 * x$  : écart-type issu d'une

ne se sont affiliés aux coopératives qu'à partir de 2011, année à partir de laquelle l'adhésion à la coopérative est devenue une exigence dans le cadre de la réforme minière. L'on pourrait donc en déduire que de nombreux creuseurs s'y sont affiliés non de leur propre volonté, mais à cause de l'exigence de l'État.

Ceci ne semble donc pas être une « gouvernance par le bas », mais plutôt une politique imposée aux creuseurs. Effectivement, nous avons découvert que les creuseurs ne se sont généralement pas appropriés ces coopératives. Ils les considèrent surtout comme des instruments de captation. En fait, il semble exister une grande distance entre les creuseurs eux-mêmes et ceux que ceux-ci appellent les « chefs ». Dans leurs discours, les creuseurs établissent une différence entre les « petits creuseurs » (les *bachimba*) et les « chefs des creuseurs » (les « *bashefu* »). Ces derniers sont, par exemple, les présidents des coopératives, le corps administratif et certains chefs d'équipe et négociants. Ainsi, les « petits creuseurs » de Kalimbi disent ne pas comprendre le bien-fondé des coopératives ni comment elles fonctionnent, raison pour laquelle ils n'arrivent pas à revendiquer quoi que ce soit de la coopérative. De plus, ils estiment que les coopératives ne les aident pas beaucoup. Certains disent qu'ils sont exploités par leurs chefs d'équipe, qui font souvent partie des « grands patrons des coopératives<sup>26</sup> ». D'autres se plaignent de devoir verser 10 % de leur production journalière (en nature) pour le fonctionnement de la coopérative, alors qu'ils ne voient pas le bénéfice qu'ils pourront en retirer.

Les citations suivantes illustrent les frustrations que nous avons ressenties chez la plupart des creuseurs que nous avons interviewés et qui accusent, à tort ou à raison, les « chefs des coopératives » de plusieurs violations :

« En période de grande production, nous sommes traités comme des esclaves. Les chefs d'équipe nous exigent de leur apporter (*sic*) un certain nombre de kilogrammes de cassitérite à défaut de quoi nous risquons d'être chassés de l'équipe. Sous cette pression, nous nous mettons au travail, recherchant à tout prix d'abord les minerais du chef. Nous ne pouvons pas prendre une pause pour aller manger ; et des fois nous quittons les puits tard dans la nuit, lorsque nous ne sommes pas obligés d'y passer la nuit, car nous devons aussi trouver quelque chose à ramener à la maison<sup>27</sup>. »

Un autre nous racontait :

« En période de grande production, nous sommes souvent victimes de tracasseries des responsables des coopératives. Ils se pointent eux-mêmes dans la carrière et commencent à faire payer les 10 % de nos productions qui reviennent aux coopératives. En plus de ces 10 %, ils haussent les coûts de dépenses qu'ils ont effectuées avant la production dans l'unique but de soutirer quelque chose sur notre petite production. C'est seulement après que nous nous rendons compte

---

préenquête auprès de 30 creuseurs, et  $e$  : le degré de précision souhaité (0,05). En appliquant cette formule, nous avons obtenu une taille de la population de 227.

<sup>26</sup> Interview d'un creuseur, Nyabibwe, 19 août 2014.

<sup>27</sup> Interview d'un creuseur, Nyabibwe, 19 août 2014.

que nous avons presque tout dépensé, alors que nous avons beaucoup peiné pour avoir les minerais. C'est ainsi que vous verrez toujours les chefs de nos coopératives avec de "gros ventres" parce qu'ils mangent sans avoir travaillé<sup>28</sup>. »

Ces deux citations illustrent le mécontentement des creuseurs face au paiement de leurs redevances, mais aussi les perceptions qu'ils ont de la coopérative. Bien qu'il soit compréhensible que les chefs d'équipe cherchent à recouvrer les dépenses qu'ils ont engagées avant l'extraction (achat des équipements, comme les bêches, les marteaux et les barres à mines, les lampes-torches, la nourriture pour les creuseurs, etc.) pour le compte de leurs équipes, le problème se situe souvent au niveau de l'entente entre les deux parties. Normalement, il existe dans les équipes une convention orale selon laquelle la production doit être partagée en parts égales entre les creuseurs et le chef de l'équipe, après soustraction des dépenses engagées par ce dernier. Mais il arrive que les chefs d'équipe réclament beaucoup plus que cette part (comme lorsque l'équipe a enregistré une grande production), ce qui est fortement critiqué par les creuseurs. Par conséquent, dans l'entendement de beaucoup de creuseurs, appartenir à une coopérative apparaît comme « un fardeau très lourd » à porter. C'est pour cette raison que beaucoup d'entre eux estiment que la coopérative ne les aide pas et qu'ils ne trouvent aucun intérêt à y adhérer ou à y avoir adhéré.

La gestion de la coopérative semble aussi être contestée par les creuseurs. Un troisième interviewé nous disait que la coopérative dont il fait partie est mal dirigée et qu'il n'y a pas de transparence dans la gestion des fonds :

« Les responsables profitent des contributions des membres. Les chefs de ma coopérative n'ont pas en eux la culture de rendre compte de la gestion de la coopérative. La coopérative reçoit des financements de la part des bailleurs de fonds, mais ils ne nous disent jamais la manière dont ces fonds ont été utilisés. Même les 10 % de nos bénéfices que nous versons pour le fonctionnement de la coopérative, nous ne savons pas exactement comment ils sont dépensés. Et après, vous trouverez que ce sont les membres du comité qui ont de belles maisons au centre de Nyabibwe et ont une bonne situation dans la vie, parce qu'ils restent assis dans les bureaux des coopératives au moment où nous autres, qui travaillons, restons toujours pauvres<sup>29</sup>. »

Un quatrième interviewé estimait également que la gestion de sa coopérative n'était pas transparente :

« Les responsables de ma coopérative recherchent avant tout leurs propres intérêts au lieu de rechercher l'intérêt de tous les membres. Ils ne font absolument rien pour l'amélioration de nos conditions de vie, alors que cela aurait dû être leur souci. Nos coopératives ici n'ont même pas le pouvoir d'imposer le prix

<sup>28</sup> Interview d'un creuseur, Nyabibwe, 19 août 2014.

<sup>29</sup> Interview d'un creuseur membre du COMIKA, Nyabibwe, 19 août 2014.

de la cassitérite, comme nous le voyons dans d'autres coopératives minières au Rwanda. Ici, le prix varie n'importe comment et les coopératives sont là sans réagir, même lorsqu'il est question de protéger notre pouvoir d'achat. Elles ne mettent pas non plus en place des projets de développement, elles n'ont même pas des œuvres sociales. Tout ce qui les préoccupe, c'est de gonfler leur poche. La vie des creuseurs, de la communauté ne leur dit rien. »

Ces interviews suggèrent que les coopératives sont perçues comme des instruments de captation par certaines élites membres des coopératives. Les creuseurs estiment que celles-ci abusent des efforts qu'ils consentent à la recherche de moyens de survie, pour s'enrichir de plus en plus. Ceci semble être la poursuite des relations de pouvoir inégales qui existaient dans les coopératives préexistantes à Kalimbi. Pourtant, ce qui est intéressant dans le secteur minier artisanal, c'est qu'il est caractérisé par certaines tendances égalitaires et « démocratiques ». Tel est, du moins, l'argument d'auteurs comme Bryceson & Fisher (2013) et Geenen (2014), qui ont démontré, dans le cas de la Tanzanie et de la RDC, qu'il existe bien, au sein des équipes de creuseurs, une hiérarchie basée sur la possession ou non du capital financier (le chef d'équipe en dispose plus que les creuseurs), sur l'expérience professionnelle et sur les aptitudes techniques (par exemple, les habiletés spécifiques, comme celles des « boiseurs », qui construisent les échafaudages dans les puits) ou sur les aptitudes physiques. Cependant, il existe aussi une forte cohésion sociale, enracinée dans le fait que tous les membres de l'équipe travaillent dans des circonstances difficiles et sont exposés aux mêmes risques. Bien que les creuseurs soient très mobiles, ils développent des relations de solidarité quand ils travaillent ensemble. À première vue, cette cohésion sociale s'accorde donc très bien avec l'esprit d'une coopérative. Mais pour le cas des coopératives dont il est question ici, on peut argumenter que ces organisations n'ont pas émergé « d'en bas » et ne sont donc pas fondées sur les normes professionnelles (normes informelles) en vigueur dans le secteur artisanal (Geenen 2014). Par contre, ces organisations ont été imposées d'une manière *top-down*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, pour l'État congolais, les coopératives sont des instruments destinés à mieux contrôler le secteur et la production minière, à réduire le nombre d'interlocuteurs et à collecter les taxes. Cependant, même si elle s'intègre dans la politique et la « réforme minière » actuelles en RDC, la coopérative ne semble pas être, dans son interprétation actuelle, l'instrument approprié pour assainir le secteur artisanal et le rendre plus profitable aux creuseurs, pas plus qu'elle n'est un instrument de « gouvernance par le bas ».

## Conclusion : les logiques des coopératives

La coopérative est souvent présentée comme exemplaire d'une « gouvernance par le bas », s'agissant d'une association de personnes réunies volontairement pour un objectif commun et mettant en avant la protection des intérêts des « appropriateurs » pour eux et par eux. Dans ce chapitre, nous avons démontré les limites

d'une telle approche, à partir de l'étude de la gouvernance minière à Kalimbi. La question de recherche principale était de savoir quel rôle les coopératives jouent dans la gouvernance des ressources minières.

Dans notre analyse, nous avons identifié plusieurs logiques qui peuvent diriger les politiques de création de coopératives. D'abord, l'État congolais a adopté une « logique de contrôle/discipline » fondée sur la conviction que le regroupement obligatoire en coopératives est de nature à augmenter les recettes de l'État par le recouvrement de plus de taxes et à permettre un contrôle amélioré de l'exploitation (les services de l'État n'ayant, au lieu de traiter avec une multitude d'acteurs, qu'un nombre réduit d'interlocuteurs – les représentants des coopératives – pour veiller au respect des textes ou des règles). Ensuite, les politiques de l'État ainsi que, certainement, les initiatives de certains hommes d'affaires impliqués dans le secteur sont dirigées par la « logique de business/privatisation ».

L'analyse a également montré que les élites créent des coopératives, parce que celles-ci sont devenues un instrument d'accès, non seulement aux titres miniers, mais également aux revenus, par le truchement des différentes contributions de leurs membres. Cette captation des rentes confère aussi une plus grande influence à ces élites. Nous avons démontré que cette « logique de captation » était déjà en place auparavant, mais qu'à travers la réforme minière elle a été en quelque sorte légalisée, les coopératives étant devenues les instruments à travers lesquels le Gouvernement et les bailleurs organisent l'exploitation artisanale.

Enfin, les logiques démocratique, émancipatrice et sociale ne semblent pas être les logiques principales guidant le fonctionnement actuel des coopératives à Kalimbi. Pourtant, les recherches que nous avons faites ailleurs au Sud-Kivu ont démontré que les logiques sociale et émancipatrice étaient bien présentes dans certaines coopératives existant avant 2011 (Geenen 2013 et 2014). À Kamituga, par exemple, au moins deux coopératives avaient comme objectif explicite de « défendre les intérêts des creuseurs ». C'était une notion assez vague, opérationnalisée surtout en vue d'une menace externe, comme lorsque le travail des creuseurs était mis en péril par la présence d'une compagnie minière. Tel était le cas pour une des coopératives à Kamituga, dans la concession de l'entreprise BANRO, qui avait élaboré des cahiers des charges adressés à l'entreprise. Un autre objectif était l'entraide mutuelle. Ainsi, dans le cas d'un accident, la coopérative pouvait contribuer aux frais des soins de santé. Troisièmement, la coopérative intervenait en cas de conflit, par exemple lorsque deux chefs d'équipe se disputaient un terrain.

À Kalimbi, les creuseurs ont l'impression qu'ils n'ont pas beaucoup à dire dans le fonctionnement de la coopérative, ce qui contredit le principe démocratique, et ils ne perçoivent pas les bénéfices qu'ils peuvent en retirer. La raison principale de leur adhésion a été l'obligation instaurée par le Gouvernement. Pourtant, les creuseurs affirment que les coopératives pourraient jouer un rôle plus émancipateur, en leur donnant l'accès à l'information, à une expertise technique et à des formations. De nombreux creuseurs disent ne pas être informés des textes qui les régissent (Règlement minier, Code minier, règlement d'ordre intérieur des coopératives, arrêtés, etc.). Ils ne sont pas non plus suffisamment informés de leurs obligations

et prérogatives. Cela est dû, d'une part, à la faiblesse du niveau d'instruction de la plupart des creuseurs et, d'autre part, à la non-accessibilité à l'information. Toutefois, des organisations de la société civile et des ONG essayent désormais d'assurer ce rôle vis-à-vis des exploitants miniers. Les observations de terrain nous ont montré que la nature de l'activité minière (une activité précaire) exigeait un certain degré de formation des creuseurs (l'instruction, l'entrepreneuriat, etc.), afin de leur permettre d'améliorer leur gestion financière (l'épargne, l'investissement, la négociation des marchés) et la gestion des risques (voir Bucekuderhwa *et al.* 2012). Dans ce sens, la coopérative pourrait être un instrument approprié pour faciliter l'accès à la formation ainsi qu'à l'appui technique et financier. En d'autres mots, si la gouvernance par des coopératives présente certainement des opportunités, elle comporte également beaucoup de risques et de limites. S'il n'en est pas tenu compte lors de la formulation et de l'opérationnalisation des politiques du Gouvernement ou des bailleurs, les résultats ne seront pas favorables pour les « petits creuseurs ».

Il nous paraît important d'ajouter que les développements qui précèdent ont porté sur le site de Kalimbi, qui est un cas particulier. Kalimbi étant un site pilote de l'ITRI, cela pourrait faire croire qu'il est mieux géré que les autres, dans la mesure où les structures de l'ITRI ainsi que les agences de l'État y sont omniprésentes. Pourtant, les coopératives qu'on y trouve semblent s'inscrire dans une logique de captation des ressources par des élites. Dans ce sens, Kalimbi, même s'il est un cas particulier, supposé se conformer à la loi et aux obligations de transparence, fonctionne, en réalité, toujours d'une autre manière, ce qui est une circonstance aggravante. Cependant, ce site n'en reste pas moins représentatif de beaucoup d'autres sites congolais. Le fait d'avoir, à Kalimbi, deux coopératives rivales créées par des élites locales n'est pas unique en RDC. Les constats qui ressortent de l'étude du site de Kalimbi montrent, à juste titre, qu'il serait intéressant et nécessaire de mener une étude plus large sur d'autres coopératives, d'autant qu'on a assisté à la prolifération de nouvelles coopératives pendant et après la période de leur suspension. Selon nos expériences, nombre de ces coopératives ont été créées à la hâte et n'ont pas de vision claire du fonctionnement, des objectifs d'une coopérative et de la vision qui devrait la sous-tendre.

Un tel résultat découle d'une vision plutôt formelle de la gouvernance des ressources naturelles, qui considère les coopératives dans leurs seuls aspects juridiques. C'est pour cette raison que les coopératives minières que nous avons jusque-là observées en RDC ne sont des cadres de « gouvernance par le bas » que de nom. À défaut de l'être dans la pratique, elles ouvrent le champ à toute une série de rapports de pouvoir inscrits dans des relations sociales locales qui aboutissent à la logique de captation des ressources par des élites. D'où la nécessité et l'urgence de repenser la notion et le sens des coopératives minières dans le contexte spécifique de la RDC, au-delà des discours formels et officiels.

## Bibliographie

Agence congolaise de presse (ACP). 2013 (12 avril). « Relance des activités d'exploitation artisanales de minerais au Sud-Kivu ». ACP. Kinshasa. Lien Internet : [http://www.acpcongo.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=452:relance-des-activites-dexploitations-artisanales-de-minerais-au-sud-kivu&catid=36:conomie&Itemid=57](http://www.acpcongo.info/index.php?option=com_content&view=article&id=452:relance-des-activites-dexploitations-artisanales-de-minerais-au-sud-kivu&catid=36:conomie&Itemid=57)

Ansoms, A., Claessens, K. & Mudinga, E. 2012. « L'accapement des terres par des élites en territoire de Kalehe, RDC ». In Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*. Paris : L'Harmattan, pp. 205-226.

APC/Life and Peace Institute. 2009. « Analyse de contexte du territoire de Kalehe ». Bukavu.

Baechler, L. 2010. *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Louvain-la-Neuve : De Boeck (collection « Planète en jeu »), traduction française 2010.

Balagizi Byamungu. 2014. « Impact de la microfinance face à l'entrepreneuriat dans le secteur minier artisanal au Sud-Kivu ». Travail de fin de cycle en sciences économiques et de gestion. Université officielle de Bukavu.

Bebbington, A. *et al.* 2006. « Local capacity, village governance, and the political economy of rural development in Indonesia ». *World Development* 34 (11) : 1958-1976.

Birchall, J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals*. Genève : Cooperative Branch and Policy Integration Department, International Labour Office.

Bottollier Depois, F. 2012 (mai). *Fiche de lecture : Gouvernance des biens communs, Elinor Ostrom, 2010*. Paris : Observatoire de management alternatif, HEC.

Bryceson, D.F. & Fisher, E.J. 2013. « Artisanal mining's democratizing directions and deviations ». In Bryceson, D.F., Fisher, E.J., Jønsson, B. & Mwaipopo, R. (éd.), *Mining and Social Transformation in Africa: Mineralizing and Democratizing Trends in Artisanal Production*. Abingdon/New York : Routledge (collection « Routledge Studies in Development and Society »), pp. 181-209.

Bucekuderwa, E., Bidubula, G. & Balemba, E. 2012. « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des ressources d'or de Mukungwe, Burhinyi et Lwindja ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 82).

Centre d'étude pour l'action sociale (CEPAS). 2007. « Bonne gouvernance et ressources naturelles et minières de la République démocratique du Congo ». Atelier national de la Société civile, décembre 2006. Kinshasa : CEPAS.

Channel Research. 2013 (mars). *Évaluation de la gouvernance de Kalimbi/Nyabibwe, Sud-Kivu*. St Albans : ITRI Ltd, pour le compte du Programme iTSCi. Lien Internet : [https://www.iriti.co.uk/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=53571&cf\\_id=24](https://www.iriti.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=53571&cf_id=24)

Cleaver, F. 2002. « Reinventing institutions: bricolage and the social embeddedness of natural resources management ». *European Journal of Development Research* 14 (2) : 11-30.

Cleaver, F. 2007. « Understanding Agency in collective action ». *Journal of Human Development* 8 (2) : 223-244.

Cuvelier, J. 2013. « Conflict minerals in Eastern Democratic Republic of Congo: planned interventions and unexpected outcomes ». In Hilhorst, D. (éd.), *Disaster, Conflict and Society in Crises. Everyday Politics of Crisis Response*. Londres : Routledge, pp. 132-149.

Dasgupta, A. & Beard, V.A. 2007. « Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia ». *Development and Change* 38 : 229-249.

« Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier ». 2003 (1<sup>er</sup> avril). *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 44<sup>e</sup> année, numéro spécial : 1-161.

Favreau, L., Frechette, L. & Lachapelle, R. 2008. *Coopération Nord-Sud et développement : le défi de la réciprocité*. Québec : Presses de l'Université de Québec.

Garrabé, M. 2007. « Les organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS) ». In Garrabé, M., « Économie sociale. Chapitre 2/18 ». Montpellier : Formation multipôle et pluridisciplinaire en développement rural. Lien Internet : [http://formder.iamm.fr/resources/cours/eco\\_sociale.pdf](http://formder.iamm.fr/resources/cours/eco_sociale.pdf)

Geenen, S. 2012. « A dangerous bet. The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 37 (3) : 322-330.

Geenen, S. 2013. « “Who seeks, finds”: how artisanal miners and traders benefit from gold in Eastern Democratic Republic of Congo ». *European Journal of Development Research* 25 (2) : 197-212.

Geenen, S. 2014. « “Qui cherche, trouve” : the political economy of access to gold mining and trade in South Kivu, DRC ». PhD diss. in Development Studies. Université d'Anvers.

Geenen, S., Kamundala Byemba, G. & Iragi Mukotanyi, F. 2011. « Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In Marysse, S., Reyntjens, F. & Vandeginste, S. (éd.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-183.

GTZ Burundi & OGP. 2010. « L'économie des groupes armés au Sud-Kivu ». Rapport GTZ. Bukavu : Observatoire Gouvernance et Paix.

Hardin, G. 1968. « The tragedy of the commons ». *Science* 162 (3859) : 1243-1248.

Hollard, G. & Sene, O. 2010. *Elinor Ostrom et la Gouvernance économique*. Paris : Centre d'économie de la Sorbonne.

Kajemba, E. 2012. « Artisans miniers au Pérou et en RD Congo : approches susceptibles d'améliorer les conditions sociales et environnementales dans le secteur ». [Powerpoint.] OGP-RD Congo. Lien Internet : [http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2012/2012-13\\_06\\_Kajemba.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2012/2012-13_06_Kajemba.pdf)

Kilosho Buraye, J., Kamundala Byemba, G. & Ndungu Mukasa, A. 2013. « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 115-142.

Kiser, L.L. & Ostrom, E. 2000. « The three worlds of actions: a metatheoretical synthesis of institutional approaches ». In McGinnis, M.D. (éd.), *Polycentric Games and Institutions*. Ann Arbor : University of Michigan Press, pp. 56-88.

« Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant “code minier” ». 2002 (11 juillet). *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, première partie 43<sup>e</sup> année - n° spécial : 1-143.

Ministère des Mines & Ministère des Finances. 2009. *Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation*.

Münkner, H. & Madjedje, E. 1994. *Guide pour la gestion appropriée des coopératives de petits exploitants agricoles (GACOPEA) en Afrique francophone*. Rome : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Olivier de Sardan, J.-P. 2008. « Researching the practical norms of real governance in Africa ». *Africa power and politics. Discussion Paper 5*. Londres : Overseas Development Institute (ODI).

ONU. 2013. « Rôle des coopératives dans le développement social et célébration de l'Année internationale des coopératives. Rapport du secrétaire général ». New York : Nations unies (A68/168, 22 juillet 2013).

Ostrom, E. 1995. « Designing complexity to govern complexity ». In Hanna, S. & Munasinghe, M. (éd.), *Property Rights and the Environment*. Washington : Beijer International Institute of Ecological Economics & World Bank.

Ostrom, E. 2010. *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles : De Boeck.

Peignot, B. 2013. « La propriété rurale, facteur essentiel de la réalisation de l'intérêt général économique et écologique ». In Colloque organisé par l'ICREI, ELO et SAF « Marché et droits de propriété : comment concilier gestion environnementale, croissance économique et nouvelle gouvernance ? », 17 avril 2013. Paris : SAF agriculteurs de France.

Platteau, J.-P. 2004. « Monitoring elite capture in community driven development ». *Development and Change* 3 : 223-246.

République démocratique du Congo, Ministère des Mines, Division provinciale des mines du Sud-Kivu. 2012 (février). « Cartographie des sites miniers du Sud-Kivu par rapport aux centres de négoce », rapport interne.

Wong, S. 2010. *Elite Capture or Capture Elites? Lesson from the « Counter-elite » and « Co-opt-elite » Approaches in Bangladesh and Ghana*. Helsinki : UNU-World Institute for Development Economics Research (« Wider Working paper », n° 2010/82).



**III**  
**CHRONIQUE POLITIQUE**



# RDC 2014 : LA FIÈVRE ÉLECTORALE S'EMPRE DU PAYS

*P. Bouvier et J. Omasombo*

## **Introduction**

L'an 2014 s'ouvre dans la confusion et la remise en question des succès qui avaient été présentés jusqu'à la fin de l'année précédente comme définitivement engrangés. Le président Kabila n'a pas profité de l'état de grâce dont il bénéficiait au terme de son voyage dans l'Est du Congo, d'autant plus que la pacification de cette région est encore loin d'être réalisée. Il paraît vain, en effet, de chercher à camoufler les retombées corrosives des troubles qui ont affecté les villes de Kinshasa, Lubumbashi, Kindu, fin 2013, et Beni, en octobre 2014, de faire l'impasse sur la dégradation de la situation sécuritaire au Katanga, de minimiser les combats et les violences dus aux groupes armés qui continuent ou recommencent à endeuiller plusieurs endroits, d'ignorer au plan politique les attermoissements du chef de l'État à mettre sur pied un gouvernement de « cohésion nationale » tant attendu, de taire les dissensions au sein du réseau d'alliances gravitant autour du chef de l'État, de sous-estimer les frustrations suscitées par les promesses non tenues, de tirer un trait sur l'intensification des mesures répressives adoptées à l'encontre de l'opposition ou de ce qui est perçu comme telle, de tenter de dédramatiser les effets de l'assassinat du colonel Mamadou Moustapha Ndala, considéré comme un héros par la population du Nord-Kivu au vu de ses succès militaires contre le M23. Aujourd'hui, la réapparition de l'électoratisme lié au scrutin de 2016, les stratégies politiques mises en œuvre par les autorités génèrent un climat d'instabilité et de tension auquel le Gouvernement qui vient d'être constitué sera confronté. La réunion de Kingakati du 20 mars 2014 a été loin d'apaiser les esprits tant de l'opposition que d'une partie au moins de la majorité présidentielle. Celle du 25 août encore moins.

## **1. La mouvance politique**

### ***1.1. Les institutions centrales***

#### **1.1.1. Le législatif**

Le Parlement réuni en session extraordinaire, du 6 janvier au 4 février, avait inscrit à son ordre du jour douze lois, dont le budget de l'année en cours (pour mémoire, il n'avait pu être voté en 2013), ainsi que la loi d'amnistie. Les deux sessions ordinaires prévues par la Constitution (la première, du 15 mars au 15 juin, la seconde, du 15 septembre au 15 décembre) se déroulèrent dans un climat politique

de plus en plus tendu au fil du temps. Si les questions budgétaires et économiques furent évidemment abordées (la deuxième session étant d'ailleurs, en principe, une session essentiellement budgétaire), les questions électorales et, dans leur prolongement, les projets de révision constitutionnelle occupèrent également les parlementaires.

### *L'Assemblée nationale*

L'Assemblée nationale vota le budget 2014 le 22 janvier, le Premier ministre Matata Ponyo ayant répondu longuement aux nombreuses préoccupations et questions des députés. Il est en équilibre, s'élève à 8273,4 milliards de FC, son taux d'accroissement par rapport à celui de l'exercice 2013 est de 14 % et il est évalué à 37,9 % du PIB. Les recettes extérieures représentent 23,8 % des recettes nationales et les recettes à caractère national allouées aux provinces s'élèvent à 1 795 040 756 577 FC (Loi de finances n° 14/002). Le projet présenté par le Gouvernement a été augmenté de près de 739 130 USD, suite à l'amendement de la Commission économique, financière et de contrôle budgétaire (ECOFIN), en conformité avec les prescriptions des députés (Radio Okapi 22 janvier 2014). Dans son rapport, l'ECOFIN fait remarquer, parmi les considérations et les quelque 30 recommandations qu'elle a formulées, que les prévisions et les réalisations des recettes sont très éloignées du potentiel fiscal de la RDC. Selon elle, la modicité des recettes est très criante par rapport aux énormes besoins de la population. Elle estime que l'Assemblée nationale doit exiger du Gouvernement de diligenter une mission d'enquête dans le but d'évaluer la collecte des ressources de la fiscalité minière et une autre à la Banque centrale du Congo (BCC). Elle recommande notamment un contrôle parlementaire d'évaluation auprès de la Direction générale des douanes et accises (DGDA), et de la Direction générale des impôts (DGI) (*La Prospérité* 22 janvier 2014). Le débat donna lieu à diverses critiques, non seulement de la part de l'opposition, mais aussi de la majorité. Au sein de la majorité, Eva Mwakasa déclara que le budget ne permettrait pas au Gouvernement de relever les défis posés par les exigences liées au bien-être de la population. Henry-Thomas Lokondo estima le budget illusoire, le potentiel fiscal de la RDC pouvant à lui seul générer plus de 20 milliards USD. Il dénonça, en outre, le coulage des recettes dans les secteurs des hydrocarbures et des Postes, téléphones et télécommunications (PTT) ainsi qu'en matière foncière. Didace Pembe déplora la baisse des recettes dans le domaine forestier. Du côté de l'opposition, Jean-Marie Bamporiki Manegabe de l'Union pour la nation congolaise (UNC) s'éleva contre le fait qu'aucun des budgets présentés par le Gouvernement n'ait été exécuté et qualifia le projet de budget de 2014 de fantaisiste. Quant au groupe de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et alliés, il boycotta la séance, vu que le débat éludait le problème de la prise en charge du vécu quotidien de la population (*Le Potentiel* 9 janvier 2014 ; *Le Phareonline* 9 janvier 2014).

En ce qui concerne le projet de loi sur l'amnistie, après un retard dû aux divergences de vues entre la majorité et l'opposition sur la période couverte par

celle-ci, l'Assemblée nationale le vota finalement le 3 février, les désaccords ayant été aplanis<sup>1</sup> (Radio Okapi 4 février 2014). Sont couverts par la loi : « Les faits insurrectionnels, les faits de guerre et les infractions politiques commis sur le territoire de la République démocratique du Congo au cours de la période allant du 18 février 2006 au 20 décembre 2013. » Les personnes éligibles à l'amnistie sont : « Tout Congolais auteur, coauteur ou complice » de l'une ou l'autre de ces infractions. Ne sont pas couverts par la loi : « Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les infractions de torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants, les infractions de viol ou autres violences sexuelles... l'enrôlement des enfants et toutes autres violations graves [...] des droits humains. » En outre, les candidats à l'amnistie sont tenus au préalable : « de s'engager personnellement par écrit, sur l'honneur, à ne plus commettre les actes qui font l'objet de la présente amnistie » (Loi n° 14/006 du 11 février 2014).

Le 15 mars s'ouvrait la première session ordinaire (voir ci-dessus) qui s'annonçait très chargée. Le président, Aubin Minaku, signala qu'outre les arriérés législatifs de la session précédente, il y aurait lieu « [d']arrêter un agenda législatif nécessaire à la consolidation de la démocratie au travers du processus électoral, à la poursuite de la décentralisation et du renforcement judiciaire, à la mise en œuvre de cent recommandations formulées par les concertations nationales, ainsi qu'aux textes découlant des engagements internationaux pris par la RDC notamment ceux souscrits au terme de l'Accord d'Addis-Abeba du 4 février 2014 ». Il s'agira, entre autres, de poursuivre les réformes entamées dans le domaine de la justice. Sur le plan électoral, la priorité devra être accordée aux hypothèses de calendrier électoral présentées par la CENI en prenant des options claires en la matière. La nécessité de procéder à un examen de fond de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives provinciales, urbaines, municipales et locales (modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011) s'imposera afin de permettre la finalisation du processus électoral. En ce qui concerne les droits humains, les députés auront la charge d'instituer la Commission nationale des droits de l'homme dont le texte a été promulgué (Radio Okapi 25 mars 2014 ; Agence d'information d'Afrique centrale 15 mars 2014).

La deuxième session ordinaire s'ouvrit dans un climat focalisé encore davantage que la précédente sur les futures élections. Outre l'examen de la loi de finances 2015, des questions socio-économiques et des problèmes des droits de l'homme, figurent aussi à l'agenda trois projets de loi ayant trait à l'Accord-cadre d'Addis-Abeba portant sur les domaines suivants : la programmation des modalités d'installation de nouvelles provinces ; les limites des provinces et de la ville de

---

<sup>1</sup> Pour rappel, depuis 2003, trois lois d'amnistie ont été votées : la loi n° 03/001 du 15 avril 2003 ; la loi n° 05/023 du 19 décembre 2005 et la loi n° 09/003 du 7 mai 2009.

Kinshasa ; l'organisation et le fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation (Portail officiel de la République démocratique du Congo 19 septembre 2014).

Mais la séance du 19 septembre donna lieu à une vive altercation entre la Majorité présidentielle (MP) et l'opposition, le point litigieux portant sur l'inscription à l'agenda de certaines lois, notamment celles relatives aux élections, les unes ayant été déposées il y a presque un an par le député Delly Sesanga, les autres par le Gouvernement. La MP refusa l'examen d'une quelconque proposition de révision de la Constitution déposée par un député. L'opposition, elle, refusa l'examen d'un projet de révision de la Constitution émanant d'un gouvernement démissionnaire, outre le fait qu'il ne précisait pas les articles visés. Plusieurs députés quittèrent la séance avant le vote portant sur l'agenda (Radio Okapi 19 septembre 2014 ; *Forum des As* 23 septembre 2014).

Le projet de budget pour l'année 2015 présenté à l'Assemblée par le Premier ministre, Matata Ponyo, fut jugé recevable lors de la séance plénière du 15 octobre et envoyé à la commission économique et financière pour ajustements avant d'être soumis au vote. Il s'élève à 9,09 milliards USD dont les recettes proviennent à raison de 79 % de ressources internes et de 21 % de ressources extérieures (Radio Okapi 16 octobre 2014).

#### *Le Sénat (pour rappel, héritage de la précédente législature<sup>2</sup>)*

Le Sénat adoptait, le 29 janvier, en deuxième lecture, la loi de finances 2014 sans grande modification par rapport au texte voté par la Chambre basse. Toutefois il fut demandé qu'une enveloppe de près de 7 milliards de FC soit affectée au fonctionnement de la Commission nationale pour le recensement (Radio Okapi 29 janvier 2014). Au cours de la séance, le président de l'ECOFIN, Évariste Mabi Mulumba, souligna que l'économie congolaise connaît une forte volatilité, étant basée uniquement sur les exportations minières (celles-ci plus les exportations de pétrole représentant 89 % du total, les produits agricoles 1,1 %). Il conclut que, par rapport aux préalables à accomplir pour atteindre l'émergence, la RDC en est encore très éloignée, et ajouta : « Il faut tout un programme d'actions pour éviter que l'Émergence ne devienne un slogan » (7sur7.cd 30 janvier 2014).

Les 7 et 9 janvier, le Sénat examinait le projet de loi relatif aux faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques. La ministre de la Justice et des Droits humains, Wivine Mumba Matipa, après avoir présenté le projet répondit aux nombreuses questions des sénateurs portant notamment sur le champ d'application de la loi, la durée couverte, la réparation des préjudices causés aux victimes, la mise en œuvre de l'appareil de justice avant l'application des mesures d'amnistie... Le 23 janvier, le Sénat votait la loi (Réseau Paix pour le Congo 4 février 2014).

---

<sup>2</sup> Pour rappel, les élections provinciales n'ayant pas eu lieu en 2011, c'est toujours le Sénat installé en 2007 par les assemblées provinciales issues des élections de 2006 qui est en fonction.

Des critiques ont été formulées sur plusieurs aspects de la loi. Elle serait prématurée, une amnistie ne devant intervenir que lorsque la guerre est terminée. Or, ce n'est pas le cas, comme le souligne le rapport des experts de l'ONU du 23 janvier 2014, qui constate : « De nombreux groupes armés dans l'Est de la République démocratique du Congo [...] continuent de faire peser une menace sur la sécurité » (Nations unies 23 janvier 2014). Dans le même ordre d'idées, le rapport du secrétaire général des Nations unies sur la MONUSCO du 5 mars 2014 faisait état de ce que « de graves affrontements ont rendu la situation politique encore plus instable et aggravé l'insécurité dans le pays » (Nations unies 5 mars 2014).

Dans une lettre adressée aux présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Nouvelle Société civile congolaise écrit qu'elle « [...] est très préoccupée et inquiète, voilà pourquoi elle tient ici à fustiger le comportement des acteurs politiques du pays toutes tendances confondues, du fait de ne s'intéresser qu'aux seules périodes (2001, 2005, 2009, etc.) et à l'amnistie de leurs collègues politiques ayant pris les armes. Le silence est total autour du sort des victimes apparemment ignorées » (*L'Observateur* 4 février 2014). L'Association congolaise pour l'accès à la justice (ACAJ) estime que, pour produire des effets sociaux, tous les prisonniers, tous les opposants qui n'ont jamais pris les armes contre le régime doivent bénéficier de l'amnistie (ACAJ 7 & 31 janvier 2014). *Forum des As* est beaucoup plus incisif et écrit dans un style persifleur : « Rebelles d'avant-hier, d'hier et d'aujourd'hui, ayez vos apaisements ! Incessamment sous peu, vos péchés seront absous [...] la mécanique de la blanchisserie de nos seigneurs de guerre et autres opportunistes de mauvais goût s'est remise en marche [...]. » Selon lui, la rébellion est un « job qui nourrit son homme. Un formidable raccourci pour accéder au pouvoir. » Et à propos du M23, il souligne : « [...] ce sont les sociétaires de ce mouvement sanguinaire qui seront les principaux bénéficiaires de l'amnistie » (*Forum des As* 4 février 2014). En fait, l'opinion selon laquelle la loi est une façon de dédouaner le M23 est formulée par les nombreuses protestations qu'elle a suscitées.

Le 15 mars s'ouvrait, comme à l'Assemblée nationale, la première session ordinaire. Parmi les sujets non inscrits au calendrier, le président Léon Kengo wa Dondo, mentionna : la révision de la Constitution sur le mode de scrutin des députés provinciaux, des sénateurs et des gouverneurs de province, le code électoral, le recensement et la poursuite des réformes institutionnelles. À propos de la Constitution, il rappela les recommandations des concertations nationales sur « le refus de procéder à la révision de la Constitution, particulièrement à celle des dispositions intangibles ». En outre sont estimés comme étapes indispensables « avant toute élection » le recensement de la population et de l'habitat ainsi que l'identification de la population. Un autre préalable à l'établissement d'un calendrier électoral est « la mise en place d'une véritable administration électorale, apte à conduire le pays à un nouveau système électoral plus transparent et plus crédible » (AETA 17 mars 2014).

Le discours du président Kengo wa Dondo à l'ouverture de la deuxième session parlementaire est d'une autre portée que celui de son collègue de l'Assemblée

nationale. Il commence en abordant le « moment particulièrement douloureux dans la vie sociale de notre peuple », à savoir la résurgence du virus Ebola. Rappelant ensuite les objectifs du Millénaire pour le développement auxquels la RDC a souscrit, il évoque « les résultats économiques notables » qu’aligne le Gouvernement et suggère un certain nombre de mesures à adopter. Parmi les autres matières inscrites au calendrier, il s’étend sur le projet de loi modifiant et complétant le Code de la famille. En fin de discours, il aborde en ces termes la question politique de l’heure : « Je ne peux clore ce mot sans me prononcer sur la problématique de la révision constitutionnelle qui agite tout le microcosme de la classe politique. » Il évoque ensuite trois réflexions que ce débat lui inspire. *Primo*, le fait que lors des Concertations nationales, « tous les délégués s’étaient mis d’accord et se sont même engagés à consolider la cohésion nationale et à sauvegarder le pacte républicain notamment par le strict respect de la Constitution, particulièrement dans ses dispositions voulues intangibles par le souverain primaire ». *Secundo*, « les dispositions intangibles de la Constitution – je pense ici à l’article 220 et à tous ceux auxquels il renvoie – constituent le pivot, le socle, l’armature de toute l’architecture constitutionnelle. Comment peut-on les modifier sans détruire par ce fait même tout l’édifice constitutionnel ? » *Tertio*, « je note que la Constitution du 18 février 2006 est issue du compromis historique de Sun City. Comment peut-on prendre le risque d’altérer ce compromis politique sans menacer la cohésion nationale et la paix sociale ? » Il terminait ainsi : « J’invite la classe politique au respect des engagements, à la culture de la paix et de la réconciliation, à l’esprit de tolérance et d’alternance. Il est temps que notre pays dépasse le stade des querelles politiques byzantines pour se concentrer enfin sur les vrais problèmes du peuple : pauvreté, chômage, éducation, santé, infrastructures, environnement ; bref aux problèmes du développement économique du pays » (Sénat, Cabinet du Président 15 septembre 2014). Ce discours suscita maintes réactions dans une atmosphère déjà agitée (voir ci-dessous).

### 1.1.2. L’Exécutif : en sursis ?

Le Gouvernement se trouve, de toute évidence, dans une situation ambiguë. Censé être en affaires courantes depuis le 23 octobre 2013, il continue cependant à assumer des fonctions qui vont parfois bien au-delà de ce qui est la norme en ces circonstances. Il reste focalisé sur le développement économique. L’agriculture est proclamée priorité des priorités. Dans cette optique, un programme de création de 20 parcs agro-industriels a été élaboré et le premier d’entre eux (le parc de Bukanga Lonzo dans le district du Kwango, province du Bandundu) a été inauguré le 15 juillet par le chef de l’État. Une société mixte, SOPAGRI, chargée des services, de l’équipement et des intrants a été créée en parallèle (7sur7.cd 17 juillet 2014). Quant à l’administration, la justice, l’armée, la police, les réformes enclenchées n’ont pratiquement pas avancé, la lenteur sur ce point ayant d’ailleurs été souvent soulignée. La décentralisation n’est pas mieux lotie. Les « affaires courantes », explication ou prétexte ?

Le 25 janvier, le Premier ministre présentait devant la presse nationale et internationale le bilan de l'année 2013 du Gouvernement et les perspectives 2014. Sont énumérés : « la victoire des FARDC sur les forces négatives à l'Est du pays et en particulier le M23 » ; le fait que soit ainsi marqué « un tournant décisif pour l'avenir de notre nation » ; « la renaissance de la puissance militaire du pays » ; la conséquence étant que « s'est spontanément forgé un véritable consensus national et patriotique [qui] constituera la pierre angulaire de la renaissance du Congo ». En ce qui concerne les élections, il déclare que « la mise en place d'une nouvelle équipe à la CENI a permis le lancement des préparatifs pour la planification, l'organisation et la tenue des élections ». Sur le plan de la « mise en place progressive » de la décentralisation sont évoqués la signature d'« un protocole d'accord relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissement dans les secteurs à compétences exclusives des provinces », « la finalisation de projets de lois essentielles », les préparatifs en cours à la CENI pour « la tenue des prochaines élections provinciales, sénatoriales, municipales et locales ». Les mesures prises en matière de sécurité des personnes et de leurs biens sont énumérées, ainsi que celles relatives à la réforme de l'administration publique dont il est toutefois souligné qu'elle sera « de longue haleine », mais connaît des « progrès encourageants ». Les « bons résultats économiques » sont explicités. Sur le plan social, Augustin Matata Ponyo fait observer que « le Gouvernement a lancé plusieurs projets visant l'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales de la population ». Une liste de dix actions entreprises dans cet objectif est précisée. Les perspectives annoncées pour 2014 ont dès lors pour objet essentiellement « de porter le taux de croissance économique annuel à deux chiffres [...] et de préparer les conditions de l'émergence à l'horizon 2030 » (Point de presse du Premier ministre 25 janvier 2014, in *KongoTimes !* 28 janvier 2014). Le commentaire du journal *KongoTimes !* qui publie ce texte est que pour Matata, 2013 « aura été une année de tous les superlatifs dans différents secteurs de la vie nationale [...] (et) En ce qui concerne le secteur [...] économique et monétaire, Matata a pulvérisé les records » (*KongoTimes !* 28 janvier 2014).

À la question d'un journaliste relative aux négociations avec le FMI pour la reprise d'une ligne de crédit qui avait été suspendue, le Premier ministre répondit que cette institution peut être considérée comme le médecin de la maladie économique et que « lorsque vous n'êtes pas malade, vous pouvez passer un peu de temps sans votre médecin » (AFP 25 janvier 2014).

Quelques jours plus tard, soit le 30 janvier, à l'occasion de la cérémonie de présentation des vœux, le président de la Fédération des entreprises du Congo (FEC), Albert Yuma Mulimbi, dressa une critique sévère du Gouvernement et entreprit de démontrer que les performances annoncées étaient trompeuses. Il mit en évidence les frustrations que ressent le monde de l'entreprise et rendit le Gouvernement responsable de la dégradation du climat des affaires. S'il reconnut les améliorations accomplies en ce qui concerne la stabilité macroéconomique et la consolidation de la croissance économique, il souligna que « l'analyse qualitative de cette croissance met[tait] suffisamment en lumière sa nature non inclusive et non distributive, bref

sa fragilité ». Pour la FEC, les statistiques présentées par le Gouvernement sont fallacieuses et ne cadrent nullement avec la réalité. Selon elle, si les résultats affichés par le Gouvernement sont tels, « c'est encore et toujours parce que l'État ne tient pas ses engagements en ne payant pas la dette intérieure. À ce jour, l'encours de la dette intérieure est de plus de 1 milliard 300 millions de dollars (1,3 milliard USD) ». Dès lors, estima Albert Yuma, « il faut résolument se tourner vers des politiques économiques ambitieuses et volontaristes, tournées vers la facilitation de la production intérieure et la création de vraies valeurs ajoutées locales [...] il faudra initier de vraies réformes économiques structurelles, une refonte totale de la fiscalité et des procédures de mobilisation des recettes, une politique monétaire et de crédit ambitieuse, bref une politique tournée vers une révolution économique » (*Le Potentiel Online* 3 février 2014). À l'époque, cette déclaration du président de la FEC fit grand bruit dans la presse.

Le Premier ministre procédait, le 25 janvier, à l'installation officielle du Comité de pilotage de l'Entité de liaison des droits humains dont il assume désormais la présidence, institution créée par le décret n° 09/35 du 9 août 2009 du Premier ministre. Le Bureau conjoint des Nations unies pour les droits de l'homme (BCNUDH) signalait, en septembre, que 257 cas de viol des droits de l'homme avaient été commis au cours du mois d'août (*Le Potentiel* 27 janvier 2014 ; ACP 9 février 2014 ; Radio Okapi 24 septembre 2014).

Le 3 février, le chef du Gouvernement réunissait un comité interministériel regroupant 8 ministères sur la question de l'identification des sites où implanter des parcs agro-industriels sur l'ensemble du pays (Cabinet du Premier ministre 4 février 2014).

Le Conseil des ministres du 22 avril présidé par le président de la République prenait la décision de suspendre toutes les activités de l'assemblée provinciale de la province de l'Équateur. Il justifiait ainsi cette mesure : « S'agissant de la nouvelle crise en gestation au sein de l'organe délibérant et de l'exécutif de la province de l'Équateur, le Gouvernement de la République a résolu d'arrêter les frais en instruisant le ministre de l'Intérieur de suspendre pour des raisons d'ordre public, toutes les activités de l'assemblée provinciale de l'Équateur, et ce sans délai. Cette mesure restera d'application jusqu'à la clarification de la situation à l'issue d'une mission gouvernementale emmenée sur place par le vice-ministre de l'Intérieur » (Compte rendu de la 21<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres 23 avril 2014). La mesure suscita maintes critiques à Mbandaka, où plusieurs voix s'élevèrent pour contester les arguments avancés par le Gouvernement et pour souligner la discrimination dont souffrirait cette province (*Congo indépendant* 24 avril 2014). La réouverture de l'assemblée eut lieu le 20 septembre, le Conseil des ministres présidé par le président de la République en ayant décidé ainsi, compte tenu de l'accalmie constatée au sein des institutions politiques (Radio Okapi 20 septembre 2014).

Une réunion extraordinaire du Conseil des ministres consacrée principalement à l'expulsion par le Congo-Brazzaville de ressortissants congolais (71 047 personnes

expulsées par le *beach* à cette date) se tint le 6 mai. Des mesures à mettre en œuvre sur le plan diplomatique ainsi que toute une série de dispositions à appliquer sur le plan interne furent décidées (Compte rendu de la 22<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres, 8 mai 2014). Au cours de la réunion extraordinaire suivante, le 30 juin, le Premier ministre exposa les mesures effectivement mises en œuvre. Par ailleurs, quatre projets de loi furent adoptés : le projet portant sur l'organisation des élections locales, municipales et urbaines ; le projet portant sur les élections provinciales, sénatoriales, des gouverneurs et vice-gouverneurs ; le projet portant sur les élections présidentielles et législatives ; le projet portant sur la révision de certains articles de la Constitution (Compte rendu de la 23<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres du lundi 9 juin 2014).

Dans le même esprit que le bilan de l'année 2013 présenté ci-dessus, le Premier ministre saisit toute une série d'occasions pour présenter les performances réalisées par la RDC en plusieurs domaines. Invité à la réunion mondiale sur « L'éducation pour tous » organisée par l'UNESCO à Mascate, il intervint, le 14 mai, sur les progrès accomplis par le pays en matière de scolarisation et d'alphabétisation (APO 14 mai 2014). Quelques jours plus tard, lors de l'ouverture de la Première Semaine française tenue à Kinshasa, du 26 au 31 mai, c'est aux avancées économiques réalisées par la RDC, entrée désormais dans « une dynamique de développement », qu'il consacre son discours (Cabinet du Premier ministre 30 mai 2014). À la fin du mois de juin, Matata est pour quelques jours à Bruxelles au cours desquels il est l'invité d'honneur à la deuxième conférence organisée par l'Union européenne et le Partenariat mondial pour l'éducation (PME), les 25 et 26. Il y est élevé au rang de « parrain mondial pour l'éducation », qui salue les efforts menés à bien en la matière par le Gouvernement (7sur7.cd 26 juin 2014). Pendant ce séjour, il rencontre le Premier ministre, Elio Di Rupo, et le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders. En septembre, il est en Allemagne pour une visite de travail. Il participe au Forum Allemagne-Afrique organisé par le ministre de la Coopération les 11 et 12 de ce mois. Il y souligne les performances économiques récentes de la RDC qui « est une locomotive ou un acteur clé pour la relance de l'Afrique » (ADIA 11 septembre 2014). Le 17 septembre, le voici en visite officielle aux États-Unis. Le discours qu'il prononce au Wilson Center à Washington porte, une fois encore, sur les résultats économiques de la RDC (*Le Congolais* 17 septembre 2014).

Mais, au mois d'octobre, un événement imprévu va resituer la RDC sur la scène internationale. La décision du Gouvernement d'expulser le directeur du BCNUDH, Scott Campbell, pour avoir publié le rapport de son organisation sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la police nationale dans le cadre de l'opération « Likofi » à Kinshasa suscita une levée de boucliers, tant au Congo qu'à l'étranger. Les Nations unies, l'Union européenne, la MONUSCO, le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, les États-Unis, l'Allemagne, la Belgique, Amnesty International, 84 ONGDH de la RDC, les Amis

de Nelson Mandela pour les droits de l'homme, Human Rights Watch [...] furent, parmi de nombreux autres, les intervenants qui se manifestèrent à ce sujet. La quasi-unanimité d'entre eux réproouve la mesure prise par les autorités congolaises et leur demande de façon plus ou moins insistante de revenir sur leur décision. Au nom des Nations unies, Ban Ki-moon déclare : « En entravant le travail de promotion et de protection des droits de l'homme des Nations unies, le Gouvernement a failli à ses obligations en la matière. » Il affirme sa pleine confiance en M. Campbell et exprime sa préoccupation concernant les menaces visant d'autres employés du Bureau conjoint liées à leurs fonctions officielles (Centre d'actualités de l'ONU 21 octobre 2014). En outre, certains intervenants, dont l'Union européenne et les États-Unis, souhaitent que des enquêtes soient menées sur le dossier *Likofi*. Les 84 ONG congolaises demandent au Conseil de sécurité de saisir la Cour pénale internationale (CPI). En Belgique, le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders, souligne que « la lutte contre le terrorisme urbain est une nécessité, mais que le Gouvernement congolais doit mener cette lutte en respectant les droits de l'homme » (*La Voix de l'Amérique* 1<sup>er</sup> novembre 2014 ; Radio Okapi 21 octobre 2014 ; Belga 8 octobre 2014 ; ACAJ 19 octobre 2014). Du côté congolais, lors d'une conférence de presse le 16 octobre, le ministre de l'Intérieur, Richard Muyej, reprochait à Scott Campbell son « manque de professionnalisme et d'honnêteté [...] ses prises de position partisans de nature à compromettre la stabilité des institutions ». Le lendemain, c'était Lambert Mende qui s'en prenait à Scott Campbell dans une conférence de presse. Il l'accusa de « prestations systématiquement hostiles aux institutions en place [...], de distiller des contrevérités, des extrapolations tendancieuses [...], de pures affabulations [...], d'être menteur et malveillant ». Il lui fit grief de son « mépris affiché à l'égard d'un gouvernement auprès duquel il était accrédité » (*La Prospérité* 18 octobre 2014 ; *Jeune Afrique* 31 octobre 2014).

### **1.1.3. La Commission électorale nationale indépendante : renouveau ou marche arrière ?**

La CENI « nouvelle manière », et désormais sous la houlette du président, l'abbé Apollinaire Malu Malu Muhlongu, va poursuivre la mise en œuvre du processus électoral. Le 30 janvier, elle présentait à l'Assemblée nationale la feuille de route relative à sa poursuite. Deux hypothèses étaient évoquées. Selon la première, il serait procédé d'abord aux élections municipales et locales au suffrage universel, puis aurait lieu, au suffrage indirect, l'élection des députés, sénateurs, gouverneurs, bourgmestres, maires et conseillers urbains. C'est ensuite que seraient organisées les élections législatives nationales et les élections présidentielles, en 2016. Selon la seconde hypothèse, il serait procédé d'abord aux élections au suffrage universel des députés provinciaux et nationaux ainsi que du président de la République, en 2016, puis aurait lieu, au suffrage indirect, l'élection des sénateurs, gouverneurs et vice-gouverneurs, en 2017. La plus grande partie des députés de l'opposition boycotta la séance (Radio Okapi 30 janvier 2014).

La déclaration du président de la CENI provoqua une véritable levée de boucliers parmi l'opposition. Ainsi, cinquante députés de l'opposition, dans une déclaration du 30 janvier, constatent que la feuille de route présentée par la CENI propose que les députés provinciaux soient élus au suffrage indirect, ce qui induit une révision des articles verrouillés de la Constitution. Est également reprochée, entre autres, à Malu Malu, la nomination d'agents de la CENI sans appel à candidatures. Les députés concluent qu'il n'y a aucun gage de transparence ni de neutralité dans le travail de la CENI (AETA 4 février 2014). Divers députés interviennent à titre personnel : ainsi, Emery Okundji Ndjovu du Fonus (Forces novatrices pour l'Union et la solidarité) qualifie la feuille de route en question de « piège », qui viole la Constitution et la loi organique relative à la CENI<sup>3</sup> (*KongoTimes* ! 14 février 2014). José Makila Sumanda de l'ATD (Alliance des travailleurs démocrates) dépose une motion incidente à l'encontre du président de la CENI, l'accusant d'avoir violé l'article 38 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI, motion rejetée par la majorité des membres de l'Assemblée (*Le Phare* 31 janvier 2014). Makila attire aussi l'attention sur le fait que l'article 197 de la Constitution (alinéa 4) prévoit qu'« ils (les députés provinciaux) sont élus au suffrage universel secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable ». Samy Badibanga Ntita, président du Groupe parlementaire UDPS et Alliés, revient sur ce même point et insiste sur la nécessité de réviser et de fiabiliser le fichier électoral. Les parlementaires de l'UDPS et alliés proposent que les élections locales et provinciales soient organisées conjointement fin 2014 ou début 2015, ce qui résoudrait le dysfonctionnement institutionnel actuel et permettrait de diminuer les coûts. Les scrutins au niveau national se tiendraient ensuite, au plus tard en novembre 2016 (*La Prospérité* 13 février 2014). Le député Martin Fayulu Madidi, président de l'ECIDE (Engagement citoyen pour le développement) et coordonnateur des FAC (Forces acquises au changement), outre la même critique que celle de l'UDPS au sujet du fichier électoral, dit regretter que la CENI n'ait pas pris en considération les rapports déposés par les missions d'observation électorale après les scrutins de 2011 (*KongoTimes* ! 14 février 2014).

En dehors de l'enceinte parlementaire, l'opposition politique congolaise, dans un document daté du 1<sup>er</sup> février 2014, reprenait les arguments de José Makila en ce qui concerne la procédure de nomination des agents de la CENI et faisait remarquer que, sur 26 secrétaires exécutifs provinciaux nommés *ad interim*, 20 sont membres de la majorité présidentielle (*La Tempête* 3 février 2014). Des organisations de la société civile rejetèrent également la proposition de la CENI sur le mode de scrutin

---

<sup>3</sup> La loi organique n° 10/013 du 8 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante stipule, en son article 38 que : « Le secrétaire exécutif national, le secrétaire exécutif provincial, le chef d'antenne et les autres cadres et agents administratifs sont recrutés suivant une procédure d'appel à candidatures définie dans le règlement d'ordre intérieur. » Cet article (devenu article 39) est repris dans la loi organique n° 13/012 du 18 avril 2013 modifiant et complétant celle de 2010.

des députés provinciaux, étant donné le risque qu'il implique de corruption des « grands électeurs » (Radio Okapi 24 février 2014).

La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), réunie en Comité permanent, du 24 au 27 février, s'élevait, elle aussi, contre les propositions de la CENI. Dans un communiqué daté du 28 février, elle estime notamment que « le cycle électoral en cours constitue un enjeu fondamental et décisif d'un Congo réellement démocratique, apaisé et porteur de nouvelles possibilités de développement ». Elle se dit préoccupée, notamment, par le dysfonctionnement institutionnel et la crise de légitimité dans les entités territoriales et urbaines de base. Selon elle, « l'hypothèse des élections des conseillers urbains, bourgmestres, chefs des secteurs, maires ainsi que des députés provinciaux au suffrage indirect est de nature à compromettre le processus de consolidation de notre jeune démocratie. Car, le souverain primaire se verrait ainsi mis en marge du processus de désignation de ses gouvernants et son droit de participer directement à la vie publique s'amenuiserait. Dans l'hypothèse d'un suffrage indirect, la crainte de manipulation et de corruption des électeurs est beaucoup plus grande. » Elle demande donc, « avec empressement », que les élections provinciales, conformément à l'article 197 de la Constitution, soient organisées au suffrage universel direct, et ce, au premier trimestre 2015, « afin de mettre en place des institutions légitimes ». Elle recommande que les opérations de fiabilisation du fichier électoral et la stabilisation des cartographies opérationnelles soient effectuées de façon transparente et consensuelle « afin de rassurer tout le peuple congolais ». Compte tenu du coût des scrutins, elle considère qu'il est avantageux de coupler les élections provinciales et locales (Conférence épiscopale nationale du Congo 28 février 2014).

Le président de la CENI rejeta les diverses accusations portées contre lui, notamment en ce qui touche à la violation de la Constitution, prenant argument de l'article 5 de la Constitution qui stipule : « Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct ou indirect. » Le 8 février, au cours d'une cérémonie au Palais du peuple, un code de bonne conduite du processus électoral fut signé par des partis politiques. Fut également acté, à cette occasion, le protocole d'accord instituant le comité de liaison entre la CENI et les partis politiques pour le cycle électoral 2013-2016. Toutefois, plusieurs partis et regroupements de l'opposition boycottèrent la séance. La veille, Martin Fayulu, dans un point de presse, déclarait qu'il ne signerait pas le code de bonne conduite, car il récusait Malu Malu en tant que président de la CENI (Radio Okapi 8 & 10 février 2014).

En effet, une pétition initiée sous le label « Sauvons la RDC » par Martin Fayulu, Koloso Sumaili (pour la CVD : Coalition pour le vrai dialogue) et Christofer Ngoyi Mutamba (pour la Société civile de la RDC), qui exige la « démission immédiate » de Malu Malu, commence à circuler<sup>4</sup>. L'UNC s'est ralliée à la pétition. Les défenseurs

---

<sup>4</sup> Le texte de la pétition est le suivant : « Nous peuple congolais, signataires de la présente, exigeons la démission immédiate de Monsieur l'abbé Apollinaire Malu Malu de la présidence

de la CENI se sont élevés contre ce texte avançant des arguments destinés à montrer la pertinence des propositions de cette dernière, certains s'en prenant parfois à Martin Fayulu en des termes diffamatoires (*Africa News* 19 février 2014)<sup>5</sup>. Le 24 février, Fayulu et 7 de ses collaborateurs étaient interpellés dans la matinée par la police à Kinshasa, alors qu'ils récoltaient des signatures en faveur de la pétition. Ils furent libérés en début de soirée, Fayulu déclarant que l'un d'entre eux avait été brutalisé. Le 24 avril, la pétition était déposée au cabinet du président de l'Assemblée nationale. Selon les FAC, elle aurait recueilli plus de 54 194 signatures. Le député Fayulu déclarait à ce sujet : « il faut une CENI totalement indépendante. Monsieur Malu Malu [...] n'a pas été envoyé par l'Église catholique, sa composante. Premier acte qu'il pose : il demande que la Constitution soit changée. » D'autres reproches lui sont encore faits : l'absence d'audit du fichier électoral et le fait de recruter ses amis et des membres de sa famille au sein de la CENI sans appel d'offre à candidatures (Radio Okapi 25 avril 2014). Le cabinet du président de l'Assemblée nationale fit savoir que la Chambre basse du Parlement est incompétente pour sanctionner une institution indépendante telle que la CENI. Quatre jours plus tard, les représentants de la plate-forme « Sauvons la RDC » étaient reçus par le vice-président et deux rapporteurs de la CENI, dans le but de déposer ladite pétition. Dépôt raté, comme le souligne Radio Okapi, les porteurs de la pétition ayant exigé la présence de la presse, ce que les membres de la CENI refusèrent (Radio Okapi 29 avril 2014).

La question des élections va rapidement s'internationaliser. Dès le 28 janvier, lors d'une conférence de presse à Kinshasa, l'envoyé spécial des États-Unis pour la région des Grands Lacs et la République démocratique du Congo, Russel Feingold, déclarait : « J'ai toujours encouragé vivement les présidents africains pour qu'ils

---

de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) pour violation intentionnelle de la Constitution, des lois de la République et du Code de conduite de l'agent public de l'État. En effet : 1. Il propose l'élection des députés provinciaux au suffrage indirect en totale contradiction avec l'article 197 de la Constitution. 2. Il tient obstinément à organiser les élections urbaines, municipales et locales avant les élections provinciales et sénatoriales, interrompant ainsi le cycle électoral commencé en 2011. 3. Il veut organiser les élections sans au préalable effectuer l'audit du fichier électoral, tant réclamé par les parties prenantes au processus électoral et comme l'avaient recommandé les différentes missions d'observation des élections du 28 novembre 2011. 4. Il a recruté le personnel de la CENI, notamment le Secrétaire exécutif national et son adjoint sans appel à candidature, en violation de la loi et du Code de conduite de l'agent public de l'État. Monsieur l'abbé Apollinaire Malu Malu ne donne aucun gage de transparence ni de neutralité dans l'organisation des élections, au contraire il démontre son inféodation à la mouvance kabiliste comme lors des élections de 2006. Fait à Kinshasa le 17 février 2014. » (*Le Phare* 18 février 2014.)

<sup>5</sup> *Africa News* intitule son article « CENI : Les arguments techniques de Malu Malu ébranlent Fayulu » et il poursuit : « Les élucubrations et le manque de jugeote de Fayulu, chef d'un parti de quatrième zone [...] Plutôt que de réfléchir en vue d'apporter sa contribution intellectuelle au processus électoral, Fayulu a préféré la fuite en avant qui dévoile ses faiblesses d'esprit » (*Africa News* 19 février 2014).

respectent les mandats qui leur ont été assignés. La Loi fondamentale bien sûr se portera mieux si elle n'est pas modifiée pour qu'un troisième mandat puisse être accordé. » Il a souligné que les États-Unis apportent leur soutien au respect de la Constitution actuelle dans l'organisation des élections prévues pour 2016, qu'il souhaite libres, transparentes et équilibrées (Radio Okapi 29 janvier 2014).

Le 26 septembre, c'était au tour de l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit (remplaçant Mary Robinson), d'intervenir au nom des Nations unies. Dans une déclaration à RFI, il soulignait que : « La position de principe de l'ONU [...] est d'encourager les États à respecter les Constitutions et à créer les conditions les plus propices pour la tenue de l'élection démocratique et pacifique » (RFI 26 septembre 2014 ; *Le Potentiel* 29 septembre 2014).

Quelques jours plus tard (le 10 février), la Délégation de l'Union européenne en RDC embrayait. Elle publiait, en accord avec les chefs de mission européens en RDC (formule consacrée), la déclaration suivante : « La Délégation de l'Union européenne a pris note avec inquiétude des entraves et des restrictions de déplacement dont certains responsables politiques de l'opposition ont été récemment l'objet. Le dernier cas en date concerne le président de l'Union pour la nation congolaise (UNC), Vital Kamerhe. La Délégation de l'Union européenne a également noté les résolutions récentes par lesquelles l'Union parlementaire a exprimé sa préoccupation sur plusieurs cas de harcèlement récents à l'encontre de parlementaires. Dans la perspective des élections locales, provinciales, législatives et présidentielles d'ici à novembre 2016, il est important de protéger l'exercice de la liberté d'expression, de respecter les droits de l'opposition, d'assurer un espace politique ouvert et de garantir la liberté de mouvement ainsi que l'indépendance et l'impartialité de la justice. Les partis politiques doivent être à même de jouer le rôle prévu par la Constitution de la République démocratique du Congo. Nous continuerons à suivre le processus électoral de très près » (Déclaration locale de l'Union européenne 10 février 2014).

Indifférent aux remous, aux critiques, aux interrogations suscités par la publication de la feuille de route, le 26 mai, Malu Malu, accompagné de tous les membres de la CENI, rendait publique la décision n° 0112/CENI/AP/14 portant sur le calendrier des élections urbaines, municipales et locales. Les principales échéances prévues sont les suivantes :

- « du 10 décembre 2014 au 18 janvier 2015 : convocation de l'électorat et dépôt des candidatures aux élections des conseillers des communes et des secteurs/chefferies [...] et traitement des candidatures [...] ». « Le 14 juin 2015 : jour du scrutin municipal et local ; ouverture des bureaux de vote et de dépouillement pour les municipales et locales ; le 7 septembre 2015 : publication des résultats définitifs ;
- du 5 au 18 juillet 2015 : réception et traitement des candidatures des conseillers urbains, des maires, des bourgmestres et des chefs de secteur [...] Le 29 août, jour du vote des conseillers urbains et des bourgmestres, des chefs de secteur

[...] Le 15 septembre, proclamation des résultats définitifs des bourgmestres et bourgmestres adjoints et des chefs de secteur et leurs adjoints ;  
 - du 11 au 13 octobre 2015 : campagne électorale des maires et maires adjoints ;  
 le 15 octobre, jour du scrutin des maires et maires adjoints ; agrégation et annonce des résultats provisoires des maires et maires adjoints » (CENI 26 mai 2014).

Sur le plan du financement, le président de la CENI ajoutait : « Puisque la préparation de ces élections [...] porte sur deux exercices budgétaires – l'exercice 2014 et l'exercice 2015 – il n'y a donc pas de problème de financement de ces élections. » Au budget 2014, une somme de 166 millions USD a déjà été prévue, a-t-il précisé, le budget global ayant été évalué à environ 300 millions USD (Radio Okapi 26 mai 2014).

Le 20 juin, le président de la CENI, à l'occasion d'une rencontre extraordinaire avec les mandataires des partis politiques au Palais du peuple, déclarait : « Le calendrier électoral adopté par la plénière de la CENI ne connaîtra aucune modification, nous résisterons à toutes les intimidations. » Il réaffirmait disposer des fonds pour ces trois scrutins et ajoutait que pour présenter un calendrier global, il fallait demander au Gouvernement d'adopter un budget pluriannuel des élections (*Le Palmarès* 26 juin 2014 ; Radio Okapi 21 juin 2014).

Le journal *Le Phare* estimait, fin juin 2014, que malgré la campagne de sensibilisation qu'avait menée la CENI, les positions restaient diamétralement opposées entre la majorité et l'opposition (*Le Phare* 26 juin 2014).

La CENCO, par exemple, réaffirme ses positions. Dans le message « Protégeons notre Nation », adressé au peuple congolais à l'occasion du 54<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance du Congo, le cardinal, les archevêques et les évêques membres de la CENCO réunis en session ordinaire de l'Assemblée plénière, du 23 au 27 juin, adressaient au peuple congolais un message qui se voulait « de paix et d'espérance ». La plus grande partie de ce document est consacrée aux élections et aux projets de modification de la Constitution. Entre autres, pour la CENCO, qui reprend certains thèmes évoqués précédemment, « Protéger la nation, c'est consolider la démocratie par l'organisation d'élections libres, crédibles et transparentes [...] nous soutenons des élections des députés provinciaux et même des maires et des bourgmestres par mode de scrutin direct [...] Protéger la nation, c'est respecter la Loi fondamentale qui constitue le socle de la nation [...] Tel est le cas de l'article 220 [...] Nous désapprouvons également toute sorte d'initiative qui, sans modifier l'article 220, viserait à le vider de son contenu essentiel [...] Cette disposition constitutionnelle traduit et protège les options fondamentales relatives à la nature de l'État congolais qui est une République et non une Monarchie [...] Ce pouvoir ne peut être ni personnalisé ni absolu [...] Ces options fondamentales sont également relatives au pluralisme politique et à l'alternance démocratique au pouvoir [...] » Suit toute une série de recommandations au Gouvernement, au Parlement, aux partis politiques, à la CENI, aux organisations de la société civile,

à la population congolaise, aux partenaires du Congo, aux ecclésiastiques de la RD Congo (Conférence épiscopale nationale du Congo 27 juin 2014).

Au fil du temps, le vent de fronde soulevé parmi une série de formations diverses, tant au sein de la société civile que parmi les parlementaires, y compris certains de la MP elle-même, provoqué par les propositions officielles de modifier certains articles de la Constitution, ne s'apaisent pas, que du contraire. Néanmoins la CENI maintient ses options. Ainsi son rapporteur, Pierre Kalamba, dans un point de presse, le 12 septembre, affirma : « Les élections de 2016 auront bel et bien lieu dans le délai constitutionnel. » Selon lui, le calendrier est en train d'être scrupuleusement respecté. Il assure, en outre, que toutes les dispositions pour que les cartes frauduleuses n'intègrent pas le fichier électoral ont été prises (Radio Okapi 13 septembre 2014).

Mais pour autant, la levée de boucliers contre la révision de la Constitution ne connut pas de répit, menée une nouvelle fois avec une fermeté renforcée par la CENCO. En effet, présente à Rome à l'occasion de sa visite *ad limina apostolorum*, elle écrivait une lettre à diffuser non seulement auprès des « fidèles catholiques », mais également auprès des « hommes et femmes de bonne volonté ». Selon les évêques : « Le Saint-Père, le pape François [...] nous a réconfortés dans notre ministère pastoral à être “des hommes d'espérance pour notre peuple et à apporter notre contribution” pour l'avenir heureux de notre nation. Pour nous l'avenir heureux de la RDC réside incontestablement dans le respect de la Constitution, loi fondamentale et socle de notre jeune démocratie. » « Nous réaffirmons ainsi notre opposition à toute modification de l'article 220 de notre Constitution [...] Cet article pose les bases de la stabilité du pays et l'équilibre des pouvoirs dans les institutions. Au regard de cet enjeu de taille, la CENCO demande à tous les curés et catéchistes de lire à l'intention des fidèles son message “Protégeons notre nation” et de sensibiliser les chrétiens dans les CEVB, les mouvements d'action catholique, et les groupes à charisme propre, pour qu'ils s'engagent à protéger la nation contre toute tentative de modification de l'article 220. » Ils annoncent, en outre, la suspension de leur participation au Comité d'intégrité et de médiation électorale (CIME) et terminent ainsi : « De Rome en communion avec le Saint-Père [...] » (Conférence épiscopale nationale du Congo 22 septembre 2014).

Autre fait significatif, le 20 septembre, les groupes parlementaires UDPS et alliés, UNC et alliés, Libéraux et alliés signaient une même déclaration dénonçant le « non-respect des textes, des lois et des engagements dans la conduite des affaires de l'État » ; suspendant « leur participation à toute plénière qui aura pour ordre du jour le débat général sur les projets de loi du Gouvernement portant organisation des élections ainsi que sur celui ayant trait à la révision de la Constitution » et suspendant « jusqu'à nouvel ordre leur participation aux activités de la CENI et demandant à leurs représentants de cesser toutes affaires courantes toute participation directe ou indirecte aux activités de cette institution » (Union pour la nation congolaise 20 septembre 2014).

À Kinshasa, c'est le 27 septembre qu'eut lieu, autorisée par l'autorité urbaine, « La marche monstre contre la révision constitutionnelle », comme la qualifiait *Le Phare*, qui ajoutait : « pari gagné pour l'opposition à Kinshasa ». Le Front du refus de la révision constitutionnelle avait effectivement réussi à mobiliser des dizaines de milliers de Kinois. Étaient présents des membres de l'UDPS, l'UNC, l'UDEMO (Union des démocrates mobutistes), le MPCR (Mouvement du peuple congolais pour la République), le RCD/KLM (Rassemblement congolais pour la démocratie/Kisangani Mouvement de libération), le PK (Patriotes kabilistes), la CDR (Convention pour la démocratie et la République), le PT (Parti travailliste), etc. Des banderoles, des calicots portaient, entre autres, les inscriptions suivantes « NON à la monarchisation du pouvoir », « Libération des détenus politiques ». Toute une série de leaders conduisait côte à côte la manifestation, dont Mwenze Nkongolo du parti des PK. La société civile y était représentée par la Voix des sans voix, Linelit et l'ASADHO (Association africaine de défense des droits de l'homme). Il n'y eut aucun incident important (*Le Phare* 29 septembre 2014). Mais il n'en fut pas de même à Lubumbashi et à Goma, où des manifestations eurent également lieu.

#### 1.1.4. La présidence : quitte ou double ?

Durant les premiers mois de l'année 2014, le président Joseph Kabila semble insensible aux signaux apparus sur la scène politique. Il temporise dans un climat qui s'alourdit progressivement. Sur le plan extérieur, il jouit d'un environnement qui lui est relativement favorable. Les autorités internationales ou nationales l'accueillent souvent avec des félicitations pour les efforts accomplis dans la recherche de la paix dans l'Est du pays, bien qu'elles embrayent en demandant la poursuite de ces efforts et des réformes entamées en matière de gouvernance. Mais cette période faste va bientôt s'éroder, suite à son attentisme concernant notamment la formation d'un gouvernement et l'expulsion de Scott Campbell.

Sa première activité d'ordre diplomatique au cours de l'année 2014 l'amène à N'Djamena, du 9 au 10 janvier, pour le sixième Sommet de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) consacré essentiellement à la crise en République centrafricaine.

Le 15 janvier, il arrive à Luanda pour l'ouverture du cinquième Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

Le 21 mai, il est reçu à l'Élysée par François Hollande. Une partie de l'entretien (près d'une heure) porta sur la République centrafricaine où la RDC participe à la Mission africaine de soutien à la Centrafrique (MISCA) via 850 militaires et des unités de police. Une autre partie fut consacrée aux relations économiques entre les deux pays, notamment le problème des investissements et la nécessité de développer et diversifier la coopération en matière d'échanges commerciaux et humains. La question des élections en RDC ne fut pas abordée (RFI 21 mai 2014 ; Portail officiel de la Présidence de la RDC 21 mai 2014).

Ainsi que le roi du Maroc, 34 autres chefs d'État et 14 représentants de leurs pays respectifs à d'autres niveaux, le président Kabila participa, à l'invitation de Barack Obama, au Sommet USA-Afrique organisé à Washington, du 5 au 7 août 2014 (voir ci-dessous). À cette occasion, le secrétaire d'État américain, John Kerry, prit la parole pour féliciter Kabila pour les efforts fournis afin de résoudre le problème des groupes armés sévissant à l'Est du Congo. Mais il insista, ainsi que Russel Feingold – ce dernier sur un ton très ferme – pour que les autorités africaines ne modifient pas les Constitutions pour se maintenir au pouvoir. La déclaration de ce dernier provoqua l'ire du porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, qui s'indigna de ce que « ces interférences intempestives dans les questions de politique intérieure relèvent d'une usurpation de qualité que le Gouvernement de la RDC condamne [...] Il ne lui appartient pas non plus d'interdire la révision de la Constitution [...] ou d'interdire tout débat sur l'article 220 [...] ». *La Tempête des tropiques* titrait son article à ce sujet : « USA-Afrique : le sommet accouche d'un conflit diplomatique entre Kinshasa et Washington » ; *Démocratie chrétienne* signalait plus prosaïquement : « Les autorités congolaises furieuses après les déclarations de Russel Feingold » (*La Tempête des tropiques* 11 août 2014 ; *Démocratie chrétienne* 6 août 2014).

Le voici à New York, du 21 au 27 septembre 2014, à l'occasion de la 69<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies. Kabila profita de son séjour pour nouer des contacts avec des personnalités de haut niveau, dont le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, avec lequel il eut, le jeudi 25, un entretien de près d'une heure. Celui-ci salua les efforts du chef de l'État congolais pour la consolidation de la paix dans la région des Grands Lacs et renouvela l'engagement de l'ONU à soutenir ces efforts, notamment en ce qui concerne le dénouement définitif des problèmes posés par les FDLR. Kabila participa également à la quatrième réunion du Mécanisme de suivi régional de l'accord-cadre d'Addis-Abeba (voir ci-dessous) (Portail officiel de la Présidence 23 & 26 septembre 2014 ; ACP, 28 septembre 2014). C'est le 25 septembre qu'il prononça à l'Assemblée générale son discours consacré principalement aux progrès réalisés par la RDC. À propos de la paix, il souligna que « la République démocratique du Congo est de nouveau un pays debout. Un pays où la paix retrouvée se consolide chaque jour davantage. » En matière économique, il assura que la RDC est « un pays dont l'économie est l'une des plus dynamiques du continent ». Sur le plan politique, il déclara que « la consolidation de la démocratie et le renforcement de la cohésion nationale demeurent nos objectifs prioritaires et il réaffirme la tenue prochaine des élections conformément au calendrier arrêté » par la CENI. Au sujet de la sécurité, il expliqua que « le dialogue politique, la diplomatie et l'action militaire ont été judicieusement combinés afin [...] d'éradiquer les forces négatives de notre territoire ». Quant aux conditions sociales des populations, il certifia : « nous travaillons à l'amélioration du climat des affaires afin de stimuler les investissements, de favoriser une plus grande création de valeur ajoutée locale et de créer davantage d'emplois » (Allocution du

président Joseph Kabila à l'ONU, le 25 septembre 2014, à New York, *Le Potentiel Online* 27 septembre 2014).

Diverses activités en RDC offrent également à Kabila l'occasion d'affirmer sa présence sur la scène nationale. Les 26 et 27 février se tint à Kinshasa le 17<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA)<sup>6</sup>. Après l'ouverture officielle du sommet, Kabila fut élu par acclamation président de la Conférence du COMESA. Il succède dans cette fonction à Yoweri Museveni. Le communiqué final fait état de ce que la RDC a été félicitée pour les efforts qu'elle a déployés « pour restaurer la paix et la sécurité dans l'Est du pays ». Les FARDC l'ont été également « pour leur victoire sur le mouvement rebelle M23 ». Parmi ses recommandations, le COMESA « demande de nouveau aux signataires du Cadre régional pour la paix, la sécurité et la coopération d'exécuter dans les plus brefs délais tous les autres engagements, y compris le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants ». En ce qui a trait à la sécurité, le COMESA « condamne dans les termes les plus forts toutes les activités des forces négatives opérant dans la région ». Les FARDC, la MONUSCO et la brigade d'intervention des Nations unies sont encouragées à « poursuivre leurs opérations visant à neutraliser les forces négatives restantes » (COMESA 27 février 2014).

Le 3 mars, à nouveau à Kinshasa, le président Kabila inaugure le deuxième Forum mondial des femmes francophones qui a pour thème : « Femmes actrices du développement ». Plusieurs centaines de femmes en provenance de 77 pays appartenant à l'aire francophone participent à l'événement. Dans le discours prononcé à cette occasion, Kabila fait état de l'importance que le Gouvernement congolais attache à la question du genre. Mais il reconnaît que, malgré l'importance des textes juridiques relatifs à la promotion de la femme, le chemin menant à son autonomisation est encore long et que de nombreux défis demeurent (*Le Potentiel Online* 4 mars 2014). Pour rappel, Joseph Kabila exerce la présidence de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) jusqu'en novembre 2014.

Le thème de l'organisation des élections et de la révision de la Constitution s'étant emparé de la place publique, Kabila réunit à Kingakati, le 20 mars 2014, les membres de la majorité présidentielle. Selon les informations publiées par le

---

<sup>6</sup> Le COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) a pour objectif « *economic prosperity through regional integration* ». Il comprend 19 pays : le Burundi, les Comores, la RDC, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Zambie, le Zimbabwe. Il comprend une population de plus de 389 millions d'habitants. Le montant de ses importations est d'environ 32 milliards USD et celui de ses exportations de 82 milliards de \$. Il offre à ses membres et ses partenaires toute une série d'activités (Comesa Activities, Common Market for Eastern and Southern Africa, 1<sup>er</sup> mars 2014). Fin 2012, les échanges inter-COMESA ont atteint 19,3 milliards USD, alors qu'en 2000 ils étaient seulement de 3,1 milliards USD (COMESA, Communiqué final du dix-septième Sommet de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement du COMESA, 27 février 2014).

portail officiel de la présidence de la République, l'objectif de la rencontre était de « procéder à l'évaluation des actions politiques, économiques et sociales réalisées durant ce deuxième quinquennat et de projeter l'avenir ». Au terme de la rencontre, Aubin Minaku, qui, outre son rôle de président de l'Assemblée nationale, est aussi secrétaire général de la Majorité présidentielle, déclarait : « Nous avons échangé face à ce que nous avons déjà fait et ce que nous comptons faire pour l'avenir au regard des enjeux politiques, économiques et d'ordre social ». En réponse à la question : Joseph Kabila se présentera-t-il ou non à l'élection présidentielle de 2016, Aubin Minaku a répondu : « Le président de la République est respectueux de la Constitution et il la respectera. Il sera remplacé le jour où il y aura un président élu conformément à la Constitution. » Aucun autre document officiel ne fut diffusé, ce qui n'empêcha que diverses interprétations du contenu de ces assises soient publiées (Portail officiel de la Présidence de la RDC 22 mars 2014).

La question de la révision de la Constitution continuant à agiter l'opinion publique, le président Kabila organisa, le 25 août, un Kingakati II. Selon le compte rendu de la réunion que s'est procuré la rédaction de *CongoNews*, voici les principaux éléments que contient ce document. Il y apparaît clairement que c'est face à ce qu'Aubin Minaku et le ministre du Travail, Modeste Bahati, ont appelé « l'offensive de l'opposition » que la nécessité de mobiliser les troupes de la MP a été ressentie dans le chef de la présidence. Kabila déclarait, en effet, en fin de séance : « Je considère qu'on est engagé dans un vrai combat politique [...] Il y a les peureux qui ne veulent pas aller face à l'ennemi. Est-ce qu'on a le choix ? Soit on abandonne le combat et on est écrasé, soit on continue et on espère gagner. » Dans ce contexte, l'opposition est violemment critiquée. Pour le ministre des PTT, Kin-Kiey Mulumba, il ne faut pas « laisser le pays aux mensonges de l'opposition ». Quant au président de la République, il déclare : « Je vois au sein de cette même opposition des gens avec le cœur rempli de haine qui cherchent la vengeance [...] La question de conserver le pouvoir ne se pose pas. C'est devenu une question de survie [...] Le tort de la MP, c'est d'avoir laissé le champ libre aux mensonges, spéculations, contrevérités de l'opposition. » Un deuxième point est évoqué par plusieurs participants : la nécessité de se rallier l'opinion publique. Lambert Mende souligne la nécessité de « dégager une majorité sociologique qui n'est pas seulement une majorité parlementaire » et exhorte la majorité à « garder foi dans son projet, car il n'y en a pas de meilleur ». Adolphe Lumanu, membre du bureau politique du PPRD, estime, lui : « On doit travailler nuit et jour pour mériter la confiance de la population. » Un troisième thème fait l'objet de plusieurs interventions : c'est l'unité qui devrait régner au sein de la MP. Le président Kabila rappelle à cet égard : « nous avons toujours gagné ensemble parce que nous avons toujours été disciplinés ». C'est aussi le ministre du Travail qui fait remarquer que « la cohésion doit revenir au sein de la MP ». Christophe Mboso Nkodia, député, président du CRD (Convention pour la République et la démocratie), observe à ce propos : « Il est important qu'en tant que membres de la MP nous parlions tous le même langage et que devant l'opposition

et le monde extérieur nous ayons le même discours. » Le langage du MSR tenu par son président, Dieudonné Bolengege Balela, est d'une autre teneur. Il est d'avis qu'« à ce stade, tant que le flou demeure, au niveau de l'opinion publique nous partons perdants ». D'après une « large consultation » organisée par le MSR, « sur les 26 fédérations, 3 d'entre elles conseillent de modifier la Constitution ; 4 fédérations considèrent que le contexte est difficile et qu'il ne faut rien changer à la Constitution [...] et 19 fédérations appellent au respect de la Constitution, notamment son Titre VII ». Il ajoute, en ce qui concerne l'objectif de la MP : « on veut bien rester au pouvoir, mais il faut rester en phase avec la population et avec ceux qui sont au-delà de nos frontières ». Le ministre des Sports, Banza Mukalay, divergeant d'opinion avec son « collègue Mende », suggère de parler avec les forces extérieures et d'éviter la politique d'affrontement avec les puissances. Il propose aussi à la Majorité d'« examiner l'impasse et de mesurer là où la Majorité en est ». En ce qui concerne le proche avenir, le président Kabila, rappelant la tenue des Concertations nationales et la formation d'un « gouvernement de cohésion », affirme : « avant le 15 septembre, il faut qu'on ait un gouvernement à pied d'œuvre. C'est une promesse ferme et on est sur la bonne voie. » À propos de la MP, il souligne : « il y a trois démons qui doivent être maîtrisés au sein de la Majorité [...] il s'agit *primo* des ambitions qui ne sont pas bien encadrées, *secundo* de l'indiscipline et *tertio* de l'hypocrisie et des coups bas ». En conclusion, comparant la MP à un bateau, le président Kabila fait remarquer qu'« il y a toujours un capitaine pour le conduire, quelle que soit sa destination [...] Si on est fatigué du capitaine [...] eh bien à vous de voir [...] Je vous fais confiance. À vous de me faire confiance, quelle que soit la décision. » Au sujet de l'interview qu'il avait donnée en 2006-2007, au cours de laquelle il avait affirmé que la Constitution était sacrée, il insiste sur le fait que la situation n'est plus la même et « qu'il faut s'adapter » (7sur7.cd 29 août 2014). Il convient de rappeler toutefois, comme le firent le président du MSR, Dieudonné Bolengege, et le président du Sénat, Léon Kengo wa Dondo, que dans le discours qu'il prononça le 23 octobre 2013 devant le Congrès, suite aux Concertations nationales, il s'exprimait ainsi : « Je suis pour le respect, par tous, de l'esprit et de la lettre de la Constitution de la République dans son ensemble, telle qu'adoptée par référendum populaire en 2005 » (Bouvier & Omasombo 2014).

Comme il fallait s'y attendre, Kingakati II suscita de nombreuses réactions parmi l'opposition et parmi la société civile. Trois thèmes firent débat : un éventuel troisième mandat pour Joseph Kabila, voire un mandat à vie ; le maintien de la Constitution ; la modification de la Constitution, voire une nouvelle loi fondamentale. Les échanges de vues prirent une telle ampleur que Lambert Mende, lors d'un point de presse, estima nécessaire de tenter d'apaiser les esprits en donnant quelques précisions à ce sujet. Il affirma que « pour le Gouvernement, c'est la révision de la Constitution qui est à l'ordre du jour [...] (il) n'a jamais présenté au Parlement un projet d'une nouvelle Constitution » (AETEA 4 septembre 2014).

Sans toujours formellement le dire, le chef de l'État, dans son discours à la nation devant le congrès au Parlement le vendredi 12 décembre, effleure la question. En coulisse, les stratégies se mettent en place. Une rencontre est tenue à partir de mardi 9 décembre à la ferme du général François Olenga à Kinshasa ; elle réunit les acteurs originaires du Katanga et est présidée par Jean Mbuyu Luyongola, ancien conseiller spécial du chef de l'État en matière de sécurité et qui avait présidé la « Commission des stratégies », lors du congrès des Baluba du Katanga (31 janvier-2 février 2011) à Kamina, afin de réélire Joseph Kabila, en novembre 2011. Comme la ferme de Kingakati du président, celle de François Olenga est aussi située sur la route de Maluku, une banlieue de la capitale congolaise. Deux points à l'ordre du jour furent les conséquences du découpage territorial en ce qui concerne la ville de Kolwezi et le soutien de toutes les « communautés katangaises » à une révision de la Constitution. Outre Mbuyu, la présence notamment de Charles Mwando Nsimba et de Gabriel Kyungu wa Kumwanza, respectivement 1<sup>er</sup> vice-président de l'Assemblée nationale et président de l'assemblée provinciale du Katanga, fut notée. Plusieurs députés nationaux et des sénateurs sont également présents. Une seconde séance se serait tenue le mercredi 10 décembre à partir de 14 h. Selon un participant, Jaynet Kabila, sœur jumelle du président, y avait pris une part active : elle « encourage » les natifs du Katanga à soutenir l'idée d'une révision constitutionnelle pour permettre à Joseph Kabila de briguer un troisième mandat (*Congo indépendant* 10 décembre 2014).

En visite d'inspection dans l'Est du pays depuis le 24 octobre, c'est le 29 que Kabila arriva à Beni, dans le but de reconforter la population suite aux massacres qui ensanglantèrent la ville (voir ci-dessous).

## ***1.2. Le réveil des forces d'opposition parlementaire et civile***

Des forces d'opposition se sont manifestées dès l'aube de la Troisième République. Pour rappel, le statut de l'opposition est déterminé par l'article 8 de la Constitution et la loi organique n° 7/008 du 10 décembre 2007<sup>7</sup>. Comme les paragraphes précédents l'ont montré, l'opposition, qu'elle soit parlementaire

<sup>7</sup> L'article 8 de la Constitution stipule que : « L'opposition politique est reconnue en République démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution et la loi. » L'exposé des motifs de la loi 07/008 du 10 décembre 2007 précise : « L'objectif de la présente loi est de contribuer à l'avènement d'une démocratie faite de tolérance, d'acceptation de l'autre et de débat, sur fond d'un pacte républicain garantissant effectivement l'alternance démocratique au pouvoir en donnant à l'opposition une visibilité sociale et institutionnelle conforme à son poids démocratique dans le pays. Par le biais de cette loi, le Constituant a, non seulement voulu reconnaître l'opposition, mais également entendu lui conférer une protection rigoureuse qui en fait un rouage important de notre démocratie. Le statut de l'opposition constitue un gage de stabilité politique dans le cadre du fonctionnement des institutions issues des élections

ou extra-parlementaire, réagit depuis quelque temps de manière ferme et parfois véhémement à diverses occasions. Est-elle devenue pour autant une force politique susceptible de peser sur les décisions politiques ? Rien n'est certain à ce stade.

L'hétérogénéité de l'opposition n'est pas en elle-même une spécificité du contexte politique congolais. Mais sa caractéristique au Congo est qu'elle se compose de multiples entités qui, parfois, sont elles-mêmes hétérogènes et qui ne communiquent pas entre elles. D'autant plus qu'elles raisonnent souvent les problèmes politiques nationaux du point de vue de leur propre centre d'intérêt sur lesquels elles demeurent focalisées.

Du côté de l'opposition parlementaire, malgré certains appels à l'union, aucune force – qu'elle soit particulière ou qu'elle résulte d'un regroupement – n'est en mesure de tenir tête au PPRD, bien que celui-ci soit en proie à des divisions internes. Le rôle de l'UDPS s'est érodé, du fait que le parti s'est divisé quant à la participation aux institutions officielles ou à leur boycott. Et même si, sous la houlette de son président Étienne Tshisekedi, sa fraction demeurée contestataire lui a valu une renommée certaine à l'échelon national, son ancrage politique demeure focalisé sur la région du Kasai et son rôle dans l'arène politique marginalisé. Les problèmes de santé du président contribuent à l'affaiblir encore davantage. Le Mouvement de libération du Congo (MLC) a mal résisté à l'emprisonnement à La Haye de Jean-Pierre Bemba. Le principal représentant de l'opposition au Parlement, Martin Fayulu, ou encore Vital Kamerhe, le chef de l'UNC, qui lui n'est pas député, ne peuvent prétendre à un rayonnement politique national (l'assise politique de Kamerhe restant centrée sur le Sud-Kivu et celle de Martin Fayulu sur Kinshasa). Et la plate-forme politique « Sauvons le Congo », qui regroupe, outre leurs partis respectifs, une série d'autres partis et une partie de la société civile, est déjà qualifiée « d'opposition pro-Kamerhe » et demeure largement dans une mouvance personnalisée et régionalisée (*Forum des As* 4 avril 2014). Cependant, la déclaration commune de l'UDPS et de l'UNC citée ci-dessus témoigne peut-être de la prise de conscience de la nécessité de travailler de concert devant les nécessités de l'heure.

La société civile est un autre vivier de formations qui sont autant de foyers d'opposition active ou potentielle. Mais leur diversité est telle qu'elle constitue une entrave à d'éventuels efforts de regroupement opérationnel et maintient les organisations qui entendent se manifester sur la scène politique à un rôle de force d'appoint. L'Église catholique est, sans conteste au stade actuel, la principale composante de la société civile. Et ses prises de position sur les questions politiques qui retiennent son attention ont un poids important dans l'opinion publique. Mais, comme elle ne permet pas aux membres du clergé de participer aux institutions étatiques, son aire d'influence se restreint à des déclarations écrites ou orales. Son

---

démocratiques. En conférant aux droits de l'opposition un caractère sacré, le Constituant a reconnu en son existence et son statut une valeur constitutionnelle en droit congolais [...]. »

statut au sein de la société globale la contraint à être un corps à part entière distinct des autres institutions. Quant aux autres organisations, comme, par exemple, les organisations de défense des droits de l'homme, les organisations humanitaires, les groupements de défense des droits des femmes, les syndicats... elles restent le plus souvent axées, comme signalé ci-dessus, sur leurs propres objectifs essentiels, ce qui rend la coopération difficile ou aléatoire, voire même leurs finalités respectives pouvant être à l'opposé les unes des autres. Il est donc peu probable de voir émerger au sein de la société civile une force politique capable de s'opposer efficacement à la majorité présidentielle.

Cependant, les réactions suscitées par les projets de révision de la Constitution parmi la classe politique, tant dans l'opposition parlementaire qu'au sein de la MP ainsi que dans plusieurs secteurs de la société civile, fournissent aux forces de contestation une dimension dans l'espace politique qu'elles n'avaient jamais eue auparavant sous la Troisième République.

### ***1.3. Le processus électoral sur ses rails ?***

De fait, le processus électoral est enclenché depuis le début de cette année. À ce sujet, par exemple, *Jeune Afrique* écrit : « Tracas judiciaires, restrictions de déplacement, expulsion locative [...] les déboires se suivent et se ressemblent pour Vital Kamerhe, qui se présente comme le principal adversaire de Kabila en 2016<sup>8</sup> » (Boisselet 24 février 2014). En effet, début février, il est expulsé d'un logement public qu'il occupait depuis 2004 (sur base d'un bail de location). Puis l'avion qu'il avait affrété pour se rendre avec une délégation de son parti à Goma est interdit de décollage. Deux jours plus tard, alors qu'il s'apprête à monter dans un avion de la Compagnie africaine d'aviation (CAA), il est interpellé par des agents de la direction générale des Migrations pour n'avoir pas présenté ses documents d'identité, puis retenu dans leurs locaux. L'avion décolle sans lui ! Enfin le 20 février, la police disperse, en lançant des grenades lacrymogènes et en tirant des coups de feu, une foule de partisans rassemblée à la place de l'Indépendance à Bukavu, où Vital Kamerhe devait tenir un meeting en tant que président de l'UNC. Le bilan serait de plusieurs blessés et, selon certaines sources, un mort – ce qui est contesté officiellement. L'incident suscita des réactions très vives de la part, entre autres, de la Société civile du Sud-Kivu et de la plate-forme « Sauvons la RDC » (Radio Okapi 20 & 23 février 2014).

<sup>8</sup> Les ennuis judiciaires de Vital Kamerhe concernent une affaire de dénonciation calomnieuse remontant à 2011, suite à une lettre qu'il avait adressée aux observateurs internationaux, dans laquelle il accusait de fraude la députée Wivine Moleka. Bien que celle-ci se soit rétractée, le ministère public requerrait trois ans de prison et la déchéance des droits publics. Cependant, le 7 février, les trois juges en charge de l'affaire Moleka se réunissaient, deux juges ayant refusé de condamner le président de l'UNC, le dossier a été renvoyé devant le tribunal de paix de Ngaliema (Rigaud 20 février 2014).

Quant au coût des scrutins, d'après ce qui découle des entretiens qu'ont eus Malu Malu et le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders, en janvier 2014 à Bruxelles, le cycle électoral complet (2013-2016) serait estimé à 750 millions USD et les élections urbaines, municipales et locales à 284 millions USD. Didier Reynders a déclaré que la Belgique pouvait mettre à la disposition de la CENI une cellule technique et l'expertise de l'Institut géographique de Belgique dans le cadre d'un partenariat bilatéral. L'abbé Malu Malu a signalé que les opérations de fiabilisation du fichier électoral (débutées en décembre 2013) nécessitaient l'expertise de cet Institut, étant donné la nécessité d'un nouveau découpage résultant de la création de nouvelles villes, dont le nombre est passé de 21 à 97 (ACP 28 mars 2014).

Face à des avis rendus publics selon lesquels les conditions actuelles de la République ne permettent pas d'organiser les élections dans les délais prévus par la CENI, le rapporteur de celle-ci affirma, le 12 septembre, que les délais seraient tenus.

## **2. La situation sécuritaire : l'Est pas encore au bout du tunnel**

En début d'année, il est observé que la situation sécuritaire s'est améliorée. Le chef adjoint de la mission de l'ONU, Abdallah Wafy, déclarait, dans le courant du mois de mars, que 80 % du territoire congolais étaient réunifiés sous l'autorité de l'État (AFP 12 mars 2014). Vers la fin de l'année, des FDLR ont commencé à se rendre, mais d'autres continuent à résister. Cependant, la région de l'Est demeure confrontée à plusieurs défis importants.

Christoph Vogel, chercheur à l'Université de Zurich, fait état de ce que d'après plusieurs institutions, centres de recherche et analyses individuelles, il y aurait plus de cinquante groupes de toutes sortes dans les provinces des deux Kivu, du Maniema et du Katanga. Au Nord-Kivu, il identifie 14 groupes encore actifs, parmi lesquels les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda), l'APCLS (Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain), l'ADF-NALU (Forces démocratiques alliées-Armée nationale pour la libération de l'Ouganda), plusieurs groupes maï-maï ; au Sud-Kivu, 24 dont les FDLR, divers Raïa Mutomboki et toute une série de groupes maï-maï ; en Province-Orientale 4 ; au Katanga 4 ; au Maniema 4 (Vogel s.d.).

Le *Rapport d'évaluation à mi-parcours, mise en œuvre de l'Accord-cadre et de la résolution 2098 (2013)* de septembre 2014 (voir ci-dessous) « a émis certaines craintes liées notamment à l'enlisement de la réforme du secteur de sécurité et à l'extension de l'activisme des milices et groupes armés au-delà de la zone couverte par le mandat de la Brigade d'intervention de l'ONU ainsi que le risque d'affrontements interethniques dans le territoire de Masisi et la volatilité de la situation sécuritaire dans le Nord-Est du pays et à la tendance à ne s'intéresser qu'à l'Est du pays en occultant les conflits divers dans d'autres parties du pays, notamment à l'Équateur, au Kasai-Occidental et au Kasai-Oriental ». Il signale

qu'au 31 mars 2014, il y avait encore 2,6 millions de personnes déplacées (2,96 millions selon MSF) et confirme que « l'une des causes majeures de la persistance de groupes armés en RDC a été l'exécution inadaptée des processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des groupes armés ». En outre, les réalités de terrain sont telles que « les groupes armés continuent d'occuper des espaces entiers, mais aussi (que) les forces armées peinent à les neutraliser en dépit des opérations lancées [...] que le processus de reddition des éléments FDLR ne s'est pas fait à un rythme voulu ». Il rappelle « l'attaque survenue dans la localité de Mutarule au Sud-Kivu entraînant le massacre d'une trentaine de personnes en date du 6 juin 2014 et les accrochages entre les armées régulières de la RDC et du Rwanda dans la localité de Kabagana, le 11 juin 2014. Il conclut que ces faits ne sauraient appeler à l'optimisme » (Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice 15 septembre 2014 ; MSF 3 mars 2014).

Quant au rapport à mi-parcours du Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC du 25 juin 2014 (consacré principalement à l'ADF<sup>9</sup> et au FDLR), il signale, entre autres, que l'opération Sukola I menée le 17 janvier 2014 par les FARDC avec l'appui de la MONUSCO dans le territoire de Beni contre les milices de l'ADF a permis de les déloger de leurs bases principales (au prix de plusieurs centaines de morts). Mais malgré ce résultat, « des responsables congolais et ougandais ont dit au groupe que la structure de commandement de l'ADF demeurerait intacte ». En ce qui concerne les FDLR, le groupe remarque que « tout en se disant prêtes à déposer les armes, les FDLR continuent de recruter et d'entraîner des combattants, y compris des enfants [...] Les faits montrent également que les FARDC et le FDLR collaborent actuellement au niveau local. » Le groupe fait aussi état de ce que « des membres du M23 se sont évadés des camps situés au Rwanda » et que « les preuves de la réorganisation du mouvement du M23 en Ouganda ont augmenté » (Nations unies, Conseil de sécurité 25 juin 2014). Il convient toutefois de noter que le processus de désarmement des FDLR, malgré les résistances de ceux-ci, se poursuit et qu'un premier groupe est attendu à Kisangani, où un camp de transit a été aménagé de façon jugée suffisamment confortable.

Il serait trop long de tenter de présenter, ici, les multiples conflits qui ont endeuillé, au cours de cette année, les provinces de l'Est du Congo. Les éphémérides publiées chaque semaine par Jean-Claude Willame permettent de combler cette lacune. Il y a lieu de signaler toutefois, qu'outre les violences dues aux milices armées, de nouvelles sources d'insécurité sont apparues. Ainsi, les crimes contre l'humanité auxquels s'est livré le M23 dans les territoires qu'il a occupés (le Masisi et le Rutshuru) ont laissé des plaies et des traumatismes qui sont loin d'être guéris et qui provoquent des règlements de compte au sein de la population

---

<sup>9</sup> L'ADF a été présenté jusqu'à récemment sous le sigle : ADF/NALU (Armée nationale pour la libération de l'Ouganda), une coalition de rebelles ougandais musulmans créée en 1990, qui a pénétré au Congo en 1995. La NALU se serait détachée de l'ADF et aurait déposé les armes, d'où seule l'ADF est encore mentionnée.

(Syfia Grands Lacs 15 janvier 2014). Dans plusieurs villes, le banditisme urbain a pris des proportions qui déstabilisent de plus en plus les populations locales. Le décès du chef de la milice maï-maï Simba, Paul Sadala, *alias* Morgan, dans des circonstances non élucidées alors qu'il s'était rendu deux jours auparavant à l'armée congolaise, a fait grand bruit à Kinshasa. Bien que l'auditorat militaire de Bunia ait ouvert une enquête à ce sujet, la MONUSCO et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme ont demandé qu'une enquête indépendante soit ouverte. Christophe Rigaud fait observer que l'événement risque de compromettre la reddition d'autres groupes rebelles (Rigaud 24 avril 2014 ; RFI 25 & 29 avril 2014).

Les derniers événements survenus à Beni, où, du 2 octobre au 2 novembre, la ville a connu une série de massacres qui ont coûté la vie à plus de 100 personnes, témoignent de l'insécurité qui règne encore.

### 3. La RDC dans l'arène internationale

#### 3.1. Institutions interafricaines

L'Union africaine, en sa 22<sup>e</sup> session ordinaire du Sommet des chefs d'État et de gouvernement constate que, malgré l'accord passé entre la RDC et le M23, les multiples résolutions du Conseil de sécurité et les nombreuses décisions prises lors des conférences internationales, les FDLR sont toujours actives et, en conséquence « souligne la nécessité d'une action urgente pour éliminer le FDLR ainsi que les autres groupes armés en RDC » (Union africaine 30-31 janvier 2014).

Mais c'est surtout au sein du Mécanisme régional de suivi de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région<sup>10</sup> que les problèmes relatifs à la situation en RDC furent examinés. Deux réunions se tinrent en 2014, l'une le 31 janvier et l'autre le 22 septembre. Rien de très nouveau n'y fut acquis. Félicitations, réaffirmation des engagements pris, exhortation à « renforcer les efforts visant à neutraliser les forces négatives [...] restaurer totalement l'autorité de l'État dans l'est du pays » furent parmi les principaux points abordés (Communiqués de la 3<sup>e</sup> et de la 4<sup>e</sup> réunion de haut niveau, respectivement 31 janvier et 24 septembre 2014).

Cependant, des critiques furent formulées quant au fonctionnement du Mécanisme. Un rapport du secrétaire général sur la MONUSCO du 5 mars fait état, notamment, des lenteurs de sa mise en œuvre et des « moyens réduits et un effectif réduit » avec lesquels il est obligé de travailler (Nations unies, Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général 5 mars 2014).

<sup>10</sup>Les pays ayant signé l'accord-cadre le 24 février à Addis-Abeba sont : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burundi, la RCA, la République du Congo, la RDC, le Rwanda, l'Ouganda, la Tanzanie, la Zambie et, à titre de témoin, les institutions suivantes : l'ONU, l'UA, la SADC et la CIRGL.

Un autre bilan sévère de l'action entreprise par le Mécanisme fut dressé par un « Groupe de Travail pour le Suivi de la mise en œuvre de l'Accord-cadre ». Selon son rapport à mi-parcours, sur les 6 principaux engagements pris par le Gouvernement, 4 connaissent un début de réalisation. En ce qui a trait à la réforme de l'armée, il n'y a pas « d'évolution notable ». En ce qui concerne celle de la justice, « celle-ci n'a pas enregistré d'avancées significatives ». À propos de l'amnistie, « la loi n° 14/006 a plus profité aux membres des groupes armés [...] qu'aux personnes détenues ou condamnées pour des faits politiques ou d'opinion ». Sur le plan du rétablissement de l'autorité de l'État sur tout le territoire de la RDC, « elle demeure un grand défi ». Dans le domaine de la décentralisation, à part « quelques avancées », sa mise en œuvre fait face à « plusieurs contraintes ». Au sujet de la réconciliation nationale et de la démocratisation, la non-application des recommandations des Concertations nationales en a entamé la crédibilité. Les difficultés fonctionnelles du Mécanisme de suivi de l'Accord-cadre sont également abordées, ainsi que les problèmes de sécurité (Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice 15 septembre 2014).

Au cours de l'année, la CIRGL<sup>11</sup> tint son 5<sup>e</sup> Sommet ordinaire des chefs d'État et de gouvernement (15-16 janvier) et deux mini-sommets (25 mars et 14 août). Il y fut, entre autres, question de renforcer les opérations destinées à éradiquer les FDLR, l'ADF/NALU et toutes les autres forces négatives. Des sanctions politiques et économiques ont été estimées nécessaires contre toutes celles-ci. Il a été constaté, en outre, au dernier mini-sommet, que « depuis le mois de mai 186 éléments seulement des FDLR [...] s'étaient rendus ». Point important, il « a donné un ultimatum aux FDLR concernant la période de reddition volontaire de six mois à partir du 2 juillet 2014 » (ACP, 18 janvier 2014 ; CIRGL 25 mars 2014 ; CIRGL 14 août 2014).

La SADC<sup>12</sup> (Communauté de développement de l'Afrique australe) a réuni son 34<sup>e</sup> sommet ordinaire les 17 et 18 août. Il a « entériné la décision prise par la dernière réunion ministérielle conjointe CIRGL/SADC qui prévoit que la reddition et le désarmement volontaires des FDLR devront être effectués dans un délai de six mois » (Communiqué du 34<sup>e</sup> sommet août 2014).

En outre, une réunion conjointe CIRGL/SADC eut lieu le 19 octobre. La décision d'imposer aux FDLR un ultimatum de 6 mois fut réitérée (Radio Okapi 25 octobre 2014).

---

<sup>11</sup> Les pays membres de la CIRGL sont : l'Angola, le Burundi, la RCA, la République du Congo, la RDC, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, le Sud-Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

<sup>12</sup> La SADC comprend 15 pays : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la RDC, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

### 3.2. Institutions internationales

Dans le cadre des Nations unies, une déclaration conjointe de l'ONU, des États partenaires et de certaines organisations appelait « à la reddition complète, dans les prochains jours, de tous les combattants et hauts gradés des [...] FDLR » (Centre d'actualités de l'ONU 3 juin 2014). Pas question donc de leur accorder un délai.

Au cours de la 69<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale (24-30 septembre), Ban Ki-moon, dans son discours inaugural, se borne, en ce qui touche la RDC, à citer l'Accord-cadre d'Addis-Abeba comme un exemple à suivre. C'est le 25 que Kabila prononce son discours (voir ci-dessus). En marge de l'Assemblée eut lieu la 4<sup>e</sup> réunion de haut niveau de chefs d'État et des partenaires dudit accord, qui n'apporta aucun élément nouveau. Mais dans un rapport publié le 9 octobre, les Nations unies lançaient un appel pour que justice soit rendue à l'égard des crimes commis par le M23 (Centre d'actualités de l'ONU 9 octobre 2014).

Le rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) relatif à l'opération « Likofi » (voir ci-dessus)<sup>13</sup> détaille l'importance des violations des droits de l'homme commises par la police nationale congolaise (9 morts et 32 disparus) et souligne que, à l'exception d'une condamnation d'un commissaire de police principal, aucune autre mesure n'a été prise par les autorités compétentes (Nations unies octobre 2014).

Au Conseil de sécurité, le rapport du secrétaire général cité plus haut conclut de ses observations sur le M23 resté en activité, les tensions au Katanga et les graves affrontements qui ont eu lieu, que la situation politique est « encore plus instable » et que l'insécurité dans le pays s'est aggravée (Nations unies, Conseil de sécurité 5 mars 2014). Le 28 mars, il adoptait la résolution 2147 (2014) prolongeant le mandat de la MONUSCO jusqu'au 31 mars 2015, justifiant sa décision sur le fait que la RDC « continue à être le théâtre de conflits récurrents » et il insistait sur « la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du conflit » (Conseil de sécurité 28 mars 2014). Le 7 août, le rapport de Martin Kobler et Mary Robinson présentait la situation en RDC de façon assez positive. Néanmoins, Martin Kobler signalait qu'il y avait encore 1500 combattants FDLR dans le pays et suggérait d'entreprendre des « actions militaires contre les factions des FDLR qui ne veulent pas désarmer ». Dans une déclaration à la presse le lendemain, les membres du Conseil se déclaraient inquiets de ce que les FDLR interprètent le délai de 6 mois instauré par la CIRGL et la SADC comme un moyen de retarder les activités de démobilisation. Ils ont encouragé le Gouvernement congolais en coordination avec la MONUSCO à « activement mener des opérations militaires contre les dirigeants et membres du FDLR » (Conseil de sécurité 8 août 2014).

---

<sup>13</sup> L'opération « Likofi » (coup de poing en lingala) a été lancée par le ministère de l'Intérieur, du 15 novembre 2013 au 15 février 2014, pour lutter contre la criminalité urbaine à Kinshasa due au phénomène « *kuluna* ».

L'Union européenne, quant à elle, s'est inquiétée des entraves à la liberté d'expression constatées à l'occasion des prochaines élections. Elle a envoyé en RDC une mission d'évaluation électorale (26 mai-24 juin) dont le rapport très critique fait état de manquements, de lenteurs dans l'application de la procédure (Mission de suivi électoral de l'Union européenne septembre 2014).

### 3.3. Relations interétatiques

La République du Congo (Brazzaville) est aujourd'hui en froid avec la RDC, du fait que la police congolaise a commencé à expulser massivement les ressortissants de la RDC, au motif que leurs papiers ne seraient pas en règle (opération « Mbata ya bakolo », ou gifle des aînés). La Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) dénonça les brutalités, voire des tortures, infligées aux expulsés, dont le nombre atteignait 80 000 personnes début mai. Plusieurs contacts, plusieurs missions furent organisés à différents niveaux entre Kinshasa et les autorités de Brazzaville, qui reconnurent qu'il y avait eu des « dérapages », mais qu'il s'agissait d'une simple opération de police. Les opérations continuèrent donc, bien qu'il fût question de saisir la Cour pénale internationale et la Cour africaine des droits de l'homme. Les autorités de Brazzaville ayant décidé, le 17 mai, que les ressortissants de la RDC devraient dorénavant être munis d'un visa pour entrer dans leur pays (alors qu'auparavant un laissez-passer suffisait), Kinshasa appliqua, dès le surlendemain, le principe de réciprocité aux citoyens de la République du Congo (Radio Okapi 21 & 29 avril 2014).

Avec l'Angola, c'est le pétrole qui est devenu la pomme de discorde. L'exploitation des ressources pétrolières *offshore* pose problème entre les deux pays depuis environ trois décennies, mais la RDC ne s'était pas mobilisée sur la question. Elle a resurgi le 6 décembre 2013, du fait que l'Angola a introduit une demande d'étendre son plateau territorial au-delà des 200 milles marins auprès de la Commission des limites du Plateau continental (CPLC) compétente sur le problème. La RDC réagit par « note verbale » auprès du secrétaire général des Nations unies pour que la CPLC n'examine pas la demande de l'Angola avant qu'une solution ne soit trouvée (Kasongo-Numbi 3 juin 2014 ; Cros 2 mai 2014).

L'intérêt des États-Unis pour la RDC ne s'est pas émoussé, tant s'en faut. Dans une interview à RFI le 24 mars, Russel Feingold appelait la RDC et ses voisins à « respecter leurs Constitutions et cela inclut les dispositions sur la limitation du nombre de mandats » et annonçait que les USA allaient « suivre cela de près ». Washington se préoccupe également de l'accord-cadre d'Addis-Abeba. Russell Feingold reçut pour mission à ce sujet de rencontrer les partenaires donateurs et le Groupe de contact des Grands Lacs, ce qu'il fit (onewovision.com 4 avril 2014).

Autre signe d'intérêt pour la RDC, le secrétaire d'État américain, John Kerry, lors d'un voyage, en Afrique (29 avril-5 mai), passa par la RDC. Il y rencontra, notamment, Martin Kobler et fut reçu par le chef de l'État. Ayant évoqué les progrès accomplis par celui-ci, lors d'une conférence de presse, il souligna : « Les élec-

tions doivent être libres, équitables et transparentes dans le délai et en conformité avec la Constitution actuelle » (*Le Potentiel Online* 5 mai 2014). Nouvelle marque de l'attention que consacrent aujourd'hui les États-Unis à l'Afrique : le sommet États-Unis - Afrique organisé à l'initiative du président Obama (4-6 août 2014). Il décrit le sommet comme ayant été « un événement extraordinaire et un sommet extraordinaire » et annonça la décision du Gouvernement de débloquer 33 milliards USD dans le commerce et les investissements (Panafrican News Agency 8 août 2014). Mais comme noté ci-dessus, les propos tenus, en marge du sommet, par John Kerry et surtout Russell Feingold sur d'éventuelles modifications de la Constitution furent mal reçus à Kinshasa, au point que l'idée d'un conflit diplomatique fut formulée (*La Tempête des Tropiques* 11 août 2014).

## Conclusions

Sur le plan politique, le mode de gouvernance ne change pas fondamentalement, malgré certaines mesures particulières en des domaines spécifiques. Les promesses qui connaissent un début de mise en œuvre soit ne parviennent pas, faute de suivi, à atteindre la cible annoncée au départ, soit sont détournées en chemin de l'objectif qui leur avait été assigné initialement, soit encore sont tout simplement laissées au frigo. Malgré les multiples annonces que le Gouvernement va être créé, il ne le sera que le dimanche 7 décembre tard la nuit (cf. postface). Malgré les lois votées en matière de décentralisation, leur application reste souvent en rade. Malgré les assurances données selon lesquelles toutes les recommandations des Concertations nationales seront appliquées<sup>14</sup>, nombre d'entre elles demeurent un vœu pieux. Malgré les affirmations en vertu desquelles la Constitution ne sera pas modifiée, les projets de réforme sont inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. La stratégie adoptée par les autorités consistant à présenter *urbi et orbi* une image de la RDC fondée non seulement sur des performances économiques remarquables, mais aussi et sans nuance sur la paix retrouvée, sur l'importance des réformes structurelles entreprises et la pertinence des politiques adoptées, continue à être pratiquée, bien qu'elle soit loin d'être unanimement avalisée.

Certes, il est de pratique courante dans n'importe quel pays que les gouvernements en place présentent en période électorale des bilans positifs de leur gestion. Mais la RDC est encore à deux ans du scrutin présidentiel et législatif. Sur le plan de l'appareil exécutif, le pays se trouve dans une phase d'« affaires courantes » attendant la désignation d'un nouveau gouvernement, ce qui suscite malaise, flottement, confusion. La majorité politique est aux prises avec deux sources de contestation : sur le plan international, de multiples voix qui ont pignon sur rue recommandent

---

<sup>14</sup> Dans le discours que tint Kabila le 23 octobre 2013 devant le Congrès, il affirmait : « Je prends ici solennellement l'engagement de veiller à l'application stricte de toutes les recommandations par les institutions compétentes de la République. »

avec insistance de ne pas modifier la Constitution ; sur le plan intérieur également des voix sont du même avis, mais non seulement par l'opposition et de nombreuses formations de la société civile, mais même par quelques membres de la majorité. Dans cette conjoncture, le président de la République s'en remet publiquement, en matière électorale, à la CENI. Or, celle-ci est elle-même critiquée par plusieurs voix congolaises.

En fait, il apparaît que les autorités politiques sont prises à leur propre piège. Enfermées dans leur tour d'ivoire, emmurées dans leur univers clos, fragilisées par leurs rivalités internes, elles se trouvent prisonnières d'un mode de raisonnement fruit de leur passé, d'une part, et de leur déconnexion vis-à-vis des réalités contextuelles, d'autre part. À force de ressasser le ronron du « tout va bien » peut-être finissent-elles par en être convaincues. Dans une telle conjoncture, alors que l'opposition grandit, se nourrissant, entre autres, des frustrations de ceux qui espéraient se voir récompensés de leur soutien au pouvoir, que font les tenants du régime ? Plutôt que programmer une ouverture et un réexamen des décisions adoptées, ils optent pour une radicalisation de leur stratégie et l'adoption de mesures répressives avec le risque de hérissier l'opposition et d'engendrer ainsi un effet boule de neige. De plus, la propension des gouvernants à favoriser le verbe plutôt que l'action et à persévérer sur le thème du « tout va bien » ne peut que heurter tous ceux qui ne bénéficient en aucune manière des progrès macroéconomiques. Conséquence : le fossé gouvernant/gouverné ne fait que se creuser davantage, comme en témoignent les manifestations, autorisées et non autorisées, qui ont eu lieu.

Il semble que les autorités politiques soient demeurées insensibles aux enseignements à tirer du scrutin de 2011. Sans doute, comme l'ont fait remarquer plusieurs observateurs, la proposition de tenir les élections des députés provinciaux au scrutin indirect se justifie-t-elle, non seulement pour les raisons financières avancées par la CENI, mais aussi du fait qu'elles facilitent les manœuvres corruptrices. Si tel est le cas, à savoir que les responsables du mode de scrutin prévu à ce niveau continuent à l'envisager *via* le recours au système clientéliste largement utilisé comme modalité de gouvernance, quel risque prennent-ils ? Car l'utilisation de ce système dans le cadre d'un processus électoral de la taille de celui de la RDC prend une dimension telle qu'inéluctablement il dérape. C'est ce qu'a démontré le scrutin de 2011. La situation qui s'est développée dans les régions du Katanga où Kabila avait obtenu un résultat spectaculaire en fournit un autre exemple. Les électeurs, ayant voté pour lui, s'attendaient, dans le cadre de la relation patron-client caractérisant le système de clientèle, à être récompensés d'une façon ou d'une autre pour leur soutien, ledit système étant basé sur la réciprocité. Or, il n'en fut rien ; dès lors, la relation se rompit et aboutit à la rébellion contre un « patron » désormais considéré comme déloyal. La question se pose donc : que seront les élections à venir si de telles méthodes sont une nouvelle fois utilisées ?

Sur le plan électoral, l'Afrique de l'Ouest aura-t-elle un rôle paradigmatique, comme ce fut le cas dans les années 1989-1990 où, au Bénin, le président Mathieu

Kérékou organisa la « Conférence nationale des forces vives de la nation », qui servit de modèle à plusieurs autres pays africains ? Aujourd'hui, est-ce le Burkina Faso qui aura semblable influence ? La démission de Blaise Compaoré, candidat à un nouveau mandat nécessitant une révision de la Constitution, aura-t-elle un impact sur les présidents se trouvant dans une situation similaire en Afrique centrale : le Burundi, la République du Congo et la RDC ? Quel que soit l'avenir, la situation burkinabée ne pouvait que retenir l'attention tant de l'opposition que des autorités gouvernementales, mais bien évidemment en des sens très différents. Ces dernières d'ailleurs, visiblement sur la défensive, s'expriment peu. Toutefois, le porte-parole de la MP, Sébastien Luzanga Shamandevu déclare, le 10 novembre : « La situation que traverse actuellement le Burkina Faso ne concerne que les Burkinabés et non la RDC » (banamikili.skyblog.com). Le ministre des Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies, Triphon Kin-Kiey Mulumba, rentrant de Corée du Sud, interrogé sur les conséquences de la démission de Compaoré lors d'une rencontre avec des journalistes, répond : « Le Burkina Faso n'a aucune réalité politique ni identitaire avec le Congo, aucune ! Il faut aux hommes politiques congolais rester sereins, mobilisés autour du pays, autour de la nation » (*La Prospérité* 13 novembre 2014). D'autres interventions témoignent des réactions des partisans du régime. Le 1<sup>er</sup> novembre, les agents de la prison de Kinshasa entreprirent de confisquer les télévisions des détenus pour éviter qu'ils puissent suivre les événements se déroulant au Burkina Faso. Mais au pavillon 2, décrit comme « le plus explosif », ils se heurtèrent à une forte résistance et des menaces de mutinerie, de sorte qu'ils durent renoncer (AFP 3 novembre 2014). Un cas différent illustre également les inquiétudes des autorités face à un éventuel effet domino des événements burkinabés. Quelques jours plus tard, le président du Conseil supérieur de la liberté de communication (CSLC), Philippe Mvouo, réunit le monde de la presse ainsi que les associations des droits de l'homme pour leur demander d'arrêter de faire des comparaisons entre la démission de Blaise Compaoré et la situation politique au Congo (*Africatime.com* 12 novembre 2014)<sup>15</sup>. Mais le conseil vint un peu tard !

Du côté de l'opposition, c'est un tout autre son de cloche. Comme le signale Christophe Rigaud, Vital Kamerhe et Martin Fayulu donnent le ton. Dès le 31 octobre, Vital Kamerhe tenait une conférence de presse au cours de laquelle il déclarait : « Ceci (les événements au Burkina Faso) démontre que nos peuples ont compris que c'est eux qui donnent le pouvoir et que c'est eux qui peuvent le retirer et que leur destin, c'est entre leurs mains [...] La deuxième leçon qu'il faut tirer de cela, c'est que les différents chefs d'État doivent comprendre que plus rien ne sera comme auparavant. Ceci doit être une leçon qui doit être retenue pour chez nous

---

<sup>15</sup> Pour la petite histoire, une délégation congolaise de la MP se trouvait à Ouagadougou où elle était censée tirer les enseignements des méthodes utilisées par le président Compaoré pour se maintenir au pouvoir en modifiant la Constitution, au moment même où, sous la pression populaire, il était obligé de démissionner !

aussi, où nous avons choisi la lutte pacifique » (Radio Okapi 1<sup>er</sup> novembre 2014). Le coordinateur des FAC, Martin Fayulu, s'est, lui, élevé contre les membres de la mouvance Kabila, qui affirment que la situation du Burkina Faso n'est pas comparable à celle du Congo-Kinshasa. Il considère que cette attitude témoigne d'une « fuite en avant et une distraction du peuple congolais » (7sur7.cd 7 novembre 2014 ; Rigaud 30 octobre 2014).

Il est de toute évidence impossible de répondre aujourd'hui à la question posée. Le sort de la RDC est entre les mains de son président, dépend du pouvoir de conviction de son entourage, des capacités de mobilisation de la population par l'opposition, du niveau de cohésion ou de disparité de celle-ci, du niveau d'implication des citoyens. Les pesanteurs évoquées plus haut anéantiront-elles les efforts et les espoirs de changement ?

## Postface

Le 7 décembre, le président Kabila signait l'ordonnance n° 14/078 portant nomination de trois vice-Premiers-ministres, deux ministres d'État, trente-deux ministres et dix vice-ministres. Tard dans la soirée, l'événement tant attendu était rendu public sur les antennes de la RTNC (Radio Télévision nationale congolaise). C'est, en effet, le 23 octobre 2013, dans le discours qu'il prononça devant le Congrès, suite aux Concertations nationales, qu'il annonçait : « un gouvernement de cohésion nationale sera bientôt mis en place » (Primature 2013). Augustin Matata Ponyo Mapon conserve son poste de Premier ministre. La parution de la liste des membres du Gouvernement donna lieu à de nombreux commentaires. Les quelques précisions suivantes en découlent. L'observation générale est que la MP conserve le contrôle de l'exécutif, voire renforce son assise. La ligne de force de ce Gouvernement est plus politique que celle du précédent, de tendance plus technocrate. La preuve en serait l'arrivée au Gouvernement d'Évariste Boshab Mabudji, en charge du ministère de l'Intérieur et Sécurité, mais sans la partie « Décentralisation et Affaires coutumières » dévolue à Simon Banamuhere, un Nande du territoire de Beni dans le Nord-Kivu. Les différentes formations qui composent la MP sont dûment représentées. L'ouverture à l'opposition se limite à sept membres (10 pour certains) dont l'un est de l'UDPS et trois du MLC, dont son secrétaire général, Thomas Luhaka (ce qui provoqua une crise au sein du parti, des autorités les ayant immédiatement exclus, décision toutefois contestée par d'autres). L'UFC est représentée par trois personnes. Neuf ministres conservent les portefeuilles qu'ils détenaient dans l'ancien Gouvernement et trois membres de celui-ci changent d'affectation. D'anciens ministres reviennent aux affaires, dont Alexis Thambwe Mwamba, Olivier Kamitatu, Théophile Mbemba Fundu et Christophe Mbose Nkodia. Neuf membres du Gouvernement (onze selon certains) sont originaires de la province du Katanga qui continue à détenir des ministères clés : la Défense, par Aimé Ngoy Mukena, les Finances, par Henri Yav Muland, les Mines, par Martin Kabwelelu, les Infrastructures, par Fridolin Kasweshi, la

Santé publique, par Félix Kabange Numbi, etc. Il y a aussi la position importante qu'occupe le Maniema, avec Matata Ponyo (Premier ministre), Thomas Luhaka (vice-Premier ministre), Alexis Thambwe Mwamba (ministre de la Justice) ou encore Justin Kalumba Mwana Ngongo (ministre des Transports et Voies de communication). Un fait à souligner, le Gouvernement reste « incomplet », car le ministère des Affaires sociales n'a pas été pourvu, suite, dit-on, au manque de compromis entre les candidats en lice pour occuper ce poste. Les termes utilisés : Gouvernement de « cohésion nationale » ou simple « remaniement », ne sont pas seulement une question de vocabulaire, ils sont aussi l'expression des opinions formulées à ce sujet.

## Bibliographie

- ACAJ, Conférence de presse, 7 janvier 2014 ; 31 janvier 2014 ; 19 octobre 2014..
- ACP, 18 janvier 2014 ; 9 février 2014 ; 28 mars 2014 ; 17 septembre 2014 ; 28 septembre 2014.
- ADIAC, 11 septembre 2014.
- AETEA, 4 février 2014 ; 17 mars 2014 ; 4 septembre 2014.
- AFP, 25 janvier 2014 ; 12 mars 2014 ; 3 novembre 2014.
- Africa News*, 19 février 2014.
- African Union, Union Africaine. 2014. *Conférence de l'Union, vingt-deuxième session ordinaire, 30-31 janvier 2014, Addis-Abeba (Éthiopie). Décisions et déclaration*. Lien Internet : [http://www.wmo.int/amcomet/sites/default/files/field/doc/events/assembly\\_au\\_dec\\_490-516\\_xxii\\_f.pdf](http://www.wmo.int/amcomet/sites/default/files/field/doc/events/assembly_au_dec_490-516_xxii_f.pdf)
- Africatime.com*, 12 novembre 2014.
- Afrikarabia, 3 mars 2014.
- Agence d'information d'Afrique centrale, 15 mars 2014 ; 11 septembre 2014.
- « Allocution du président Joseph Kabila à l'ONU, le 25 septembre 2014 à New York ». 2014 (27 septembre). *Le Potentiel Online*. Lien Internet : [http://lepotentielonline.com/site2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10859:allocution-du-president-joseph-kabila-a-l-onu-le-25-septembre-2014-a-new-york&catid=85&Itemid=472](http://lepotentielonline.com/site2/index.php?option=com_content&view=article&id=10859:allocution-du-president-joseph-kabila-a-l-onu-le-25-septembre-2014-a-new-york&catid=85&Itemid=472)
- APO (African Press Organization), 14 mai 2014.
- Banamikili (blog). Lien Internet : <http://banamikili.skyblog.com/>
- Belga, 8 octobre 2014.
- Boisselet, P. 2014 (24 février). « RDC : Vital Kamerhe, jamais tranquille ». *Jeune Afrique*. Lien Internet : <http://www.onewovision.com/actu-rdc/RDC-Vital-Kamerhe-jamais-tranquille,i-20140224-d8c9>
- Bouvier, P., Omasombo Tshonda, J. & Obotela Rashidi, N. 2013. « RDC 2012 : la fracture ? ». In Marysse, Stefaan et Omasombo, Jean (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 82), pp. 241-285.

Bouvier, P., Omasombo Tshonda, J. 2014. « RDC 2013 : Le “pouvoir central” entre virage et mirage ». In Marysse, Stefaan et Omasombo, Jean (dir.), *Conjonctures congolaises 2013*. Tervuren-Paris : MRAC-L’Harmattan (collection « Cahiers africains », n° 84), pp. 9-78.

Bouvier, P., Omasombo Tshonda, J. & Helbig de Balzac, H. 2012. « Chronique politique de la RDC, 2011-2012 ». In Reynjens, F., Vandeginste, S. & Verpoorten, M., *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*. Paris : L’Harmattan.

Cabinet du Premier ministre. 2013 (23 février). « Devant le congrès, Joseph Kabila annonce la formation imminente d’un gouvernement de cohésion nationale ». Lien Internet : <https://www.primature.cd/public/devant-le-congres-joseph-kabila-annonce-la-formation-imminente-dun-gouvernement-de-cohesion-nationale>

Cabinet du Premier ministre. 2014 (4 février). « Communiqué de presse : RDC : Lancement des parcs agro-industriels, une priorité des priorités pour 2014 ». Lien Internet : <https://www.primature.cd/public/secteur-agricole-matata-ponyo-reunit-8-ministeres-pour-murir-lidee-de-lancement-des-parcs-agro-industriels>

Cabinet du Premier ministre. 2014 (30 mai). « Matata Ponyo Maton à France 24 : La République démocratique du Congo mise sur l’agro-industrie pour moderniser son agriculture ». Lien Internet : <https://www.primature.cd/public/la-republique-democratique-du-congo-mise-sur-lagro-industrie>

CENI. 2014 (26 mai). « La CENI a rendu public le calendrier des élections urbaines, municipales et locales ». République démocratique du Congo.

Centre d’actualités de l’ONU, 3 juin 2014 ; 7 août 2014 ; 9 octobre 2014 ; 21 octobre 2014.

CIRGL. 25 mars 2014. « Communiqué final, Mini-sommet de la CIRGL à Luanda, en Angola ». 2014. Secrétariat exécutif, Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, 25 mars 2014, Luanda ». Lien Internet : <http://www.icglr.org/index.php/fr/accueil/142-les-nouvelles-page-d-accueil/430-mini-sommet-angola-2014>

CIRGL. 2014 (14 août). « Communiqué final du second mini-sommet des chefs d’État et de gouvernement de la CIRGL sur la situation sécuritaire en République démocratique du Congo, 14 août 2014 ». Congo Forum. Lien Internet : <http://www.congoforum.be/fr/nieuwsdetail.asp?subitem=41&newsid=199316&Actualiteit=selected>

COMESA, Marché commun de l’Afrique orientale et australe. 2014 (27 février). « Communiqué final du dix-septième Sommet des chefs d’État et de gouvernement du COMESA. Thème : Consolidons les échanges intra-COMESA en développant les micros, petites et moyennes entreprises », République démocratique du Congo, Kinshasa, 27 février 2014 ». Lien Internet : [http://www.comesa.int/attachments/article/1062/140408\\_Final\\_Communique%C3%A9\\_of\\_the\\_17th\\_COMESA\\_Summit\\_held\\_in\\_Kinshasa\\_FR\\_Finalized.pdf](http://www.comesa.int/attachments/article/1062/140408_Final_Communique%C3%A9_of_the_17th_COMESA_Summit_held_in_Kinshasa_FR_Finalized.pdf)

Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA, 1<sup>er</sup> mars 2014.

« Communiqué conjoint du gouvernement de la République démocratique du Congo et du gouvernement du Rwanda réunis à Nairobi sur une approche commune pour mettre fin à la menace pour la paix et la stabilité des deux pays et de la Région des Grands Lacs ». 2007 (10 novembre). Lien Internet : <http://www.issafrica.org/uploads/GLCOM9NOV07FR.PDF>

« Communiqué du 34<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), Victoria Falls (Zimbabwe) 17-18 août 2014 ». 2014 (18 août). ACP.

« Communiqué final de la réunion du Mécanisme conjoint de Vérification RDC-Rwanda, 21 septembre 2007, Goma ». 2007 (25 septembre). Digitalcongo.net. Lien Internet : <http://www.digitalcongo.net/article/46924>

« Communiqué final de la quatrième réunion de haut niveau du Mécanisme de suivi de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région ». 2014 (24 septembre). Portail officiel de la République démocratique du Congo. Lien Internet : <http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article612>

« Compte rendu de la 21<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres présidé par le chef de l'État ». 2014 (23 avril). Digitalcongo.net. Kinshasa. Lien Internet : <http://www.digitalcongo.net/article/99474>

« Compte rendu de la 22<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres, Primature, Cabinet du Premier ministre ». 2014 (6 mai). République démocratique du Congo. Lien Internet : <https://www.primature.cd/public/reunions>

« Compte rendu de la 23<sup>e</sup> réunion extraordinaire du Conseil des ministres du lundi 9 juin 2014 ». 2014 (9 juin). Congo virtuel.

Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO). 2014 (28 février). « Communiqué sur le cycle électoral 2013-2016 ». Lien Internet : [http://www.cenco.cd/index.php?id\\_art=70](http://www.cenco.cd/index.php?id_art=70)

Conférence épiscopale nationale du Congo. 2014 (27 juin). « Protégeons notre Nation ». Kinshasa. Lien Internet : [http://www.cenco.cd/?id\\_art=106](http://www.cenco.cd/?id_art=106)

Conférence épiscopale nationale du Congo. 2014 (22 septembre). « Lettre des évêques de la Conférence épiscopale nationale du Congo aux fidèles catholiques et aux hommes et femmes de bonne volonté de la RD Congo ». Rome. Lien Internet : [http://www.cenco.cd/?id\\_art=123](http://www.cenco.cd/?id_art=123)

*Congo indépendant*, 24 avril 2014.

*Congo indépendant*. « Des personnalités "katangaises" en réunion à Kinshasa ». 2014 (10 décembre). Lien Internet : <http://www.congoindependant.com/article.php?articleid=9487>

*Le Congolais*, 17 septembre 2014.

Conseil de sécurité. 2014 (28 mars). « Résolution 2147 (2014), CS/11340, 7150<sup>e</sup> séance ».

Conseil de sécurité. 2014 (8 août). « Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur la République démocratique du Congo et les Grands Lacs le 8 août 2014 ». 2014 (26 août). SC/11533 AFR/2954. Lien Internet : <http://www.un.org/press/fr/2014/SC11533.doc.htm>

Cros, M.-F. 2014 (2 mai). « Le gouvernement congolais s'oppose au fait accompli angolais ». *La Libre Belgique*.

Cros, M.-F. 2014 (5 mai). « Brazzaville a expulsé 52 000 Congolais ». *La Libre Belgique*.

« Déclaration locale de l'Union européenne concernant la situation de certains opposants en République démocratique du Congo ». 2014 (10 février). Kinshasa. Lien Internet : [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/press\\_corner/all\\_news/news/2014/20140210\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/press_corner/all_news/news/2014/20140210_fr.htm)

*Démocratie chrétienne*, 6 août 2014.

Digitalcongo.net, 22 septembre 2004 ; 30 janvier 2014.

*Forum des As*, 4 février 2014 ; 6 février 2014 ; 4 mars 2014 ; 4 avril 2014 ; 23 septembre 2014.

*Kasaï Direct*, 31 janvier 2014.

Kasongo-Numbi Kashemukunda. 2014 (3 juin). « Contentieux pétrolier RDC-Angola : précisions du Prof. Kasongo-Numbi ». *Congo* 365.

*KongoTimes !*, 28 janvier 2014 ; 31 janvier 2014 ; 14 février 2014.

« Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces ». 2008. *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial. Kinshasa.

« Loi de finances n° 14/002 du 31 janvier 2014 pour l'exercice 2014 ». 2014 (janvier). Présidence de la République, République démocratique du Congo.

« Loi n° 14/006 du 11 janvier 2014 portant amnistie pour les faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques, République démocratique du Congo ». 2014 (février).

Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, MINAFET. (11 mars). Republic of Rwanda.

Mission de suivi électoral de l'Union européenne en République démocratique du Congo, Rapport final, Résumé. 2014 (septembre). Lien Internet : [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/page\\_content/rapport-final-eu-efm-rdc\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/page_content/rapport-final-eu-efm-rdc_fr.pdf)

MSF. 2014 (3 mars). Communiqué de presse.

Nations unies, Conseil de sécurité. 2014 (23 janvier). *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*. S/2014/42. Lien Internet : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1421516.pdf>

Nations unies, Conseil de sécurité. 2014 (5 mars). *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*. S/2014/157. Lien Internet : [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/157](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/157)

Nations unies, Conseil de sécurité. 2014 (25 juin). *Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*. S/2014/428. Lien Internet : [http://www.reseau-rafal.org/sites/reseau-rafal.org/files/document/externes/RDC%20S2014428\\_0.pdf](http://www.reseau-rafal.org/sites/reseau-rafal.org/files/document/externes/RDC%20S2014428_0.pdf)

Nations unies, Haut Commissariat, Droits de l'Homme & MONUSCO. 2014 (octobre). *Rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la Police nationale congolaise dans le cadre de l'opération 'LIKOFI' à Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 février 2014*. Lien Internet : [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_fr.pdf)

*L'Observateur*, 4 février 2014.

onewovision.com, 4 avril 2014 ; 11 avril 2014 ; 28 avril 2014.

*Le Palmarès*, 26 juin 2014.

Panafrican News Agency (PANA), 8 août 2014.

*Le Phare*, 31 janvier 2014 ; 18 février 2014 ; 26 juin 2014 ; 29 septembre 2014.

*Le Phareonline*, 9 janvier 2014.

« Point de presse de son excellence le Premier ministre devant la presse nationale et internationale, Bilan 2013 et Perspectives 2014, 25 janvier 2014 ». 2014 (28 janvier). In KongoTimes ! Lien Internet : <http://afrique.kongotimes.info/rdc/politique/7185-rdc-premier-ministre-matata-moque-congolais-annee-2014-marquee-serie-evenements-importants.html>

Portail officiel de la Présidence de la RDC. 2014 (22 mars). « Évaluation des actions politique, économique et sociale réalisées par la Majorité présidentielle ». Lien Internet : <http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article483>

Portail officiel de la Présidence de la RDC. 2014 (21 mai). « Communiqué de presse : visite du Président Joseph Kabila au Palais de l'Élysée ». Lien Internet : [http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article546&var\\_recherche=Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20%3A%20visite%20du%20Pr%C3%A9sident%20Joseph%20Kabila%20au%20Palais%20de%20l%E2%80%99%C3%89lys%C3%A9](http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article546&var_recherche=Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20%3A%20visite%20du%20Pr%C3%A9sident%20Joseph%20Kabila%20au%20Palais%20de%20l%E2%80%99%C3%89lys%C3%A9)

Portail officiel de la République Démocratique du Congo. 2014 (19 septembre). « Les présidents Aubin Minaku et Léon Kengo ouvrent la session parlementaire de septembre ».

Portail officiel de la Présidence. 2014 (23 septembre). « Le Président participe à la 4<sup>e</sup> réunion du Mécanisme de suivi régional de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba ». Lien Internet : <http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article611>

Portail officiel de la Présidence. 2014 (26 septembre). « Le Chef de l'État félicite et exhorte à poursuivre les réformes visant la paix ». Lien Internet : [http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article614&var\\_recherche=Le%20Chef%20de%20l%E2%80%99%C3%89tat%20f%C3%A9licit%C3%A9%20et%20exhort%C3%A9%20%C3%A0%20poursuivre%20les%20r%C3%A9formes%20visant%20la%20paix](http://www.presidentrdc.cd/spip.php?article614&var_recherche=Le%20Chef%20de%20l%E2%80%99%C3%89tat%20f%C3%A9licit%C3%A9%20et%20exhort%C3%A9%20%C3%A0%20poursuivre%20les%20r%C3%A9formes%20visant%20la%20paix)

*Le Potentiel*, 9 janvier 2014 ; 27 janvier 2014 ; 3 février 2014 ; 29 septembre 2014.

*Le Potentiel Online*, 3 février 2014 ; 4 mars 2014 ; 5 mai 2014 ; 15 septembre 2014 ; 27 septembre 2014.

*La Prospérité*, 22 janvier 2014 ; 13 février 2014 ; 23 juin 2014 ; 30 septembre 2014 ; 18 octobre 2014 ; 13 novembre 2014.

Radio Okapi, 7 septembre 2013 ; 7 janvier 2014 ; 13 janvier 2014 ; 22 janvier 2014 ; 29 janvier 2014 ; 30 janvier 2014 ; 4 février 2014 ; 5 février 2014 ; 8 février 2014 ; 10 février 2014 ; 20 février 2014 ; 23 février 2014 ; 24 février 2014 ; 12 mars 2014 ; 25 mars 2014 ; 21 avril 2014 ; 25 avril 2014 ; 29 avril 2014 ; 20 mai 2014 ; 26 mai 2014 ; 21 juin 2014 ; 13 septembre 2014 ; 19 septembre 2014 ; 20 septembre 2014 ; 24 septembre 2014 ; 27 septembre 2014 ; 16 octobre 2014 ; 19 octobre 2014 ; 21 octobre 2014 ; 25 octobre 2014 ; 1<sup>er</sup> novembre 2014.

« Rapport de la Mission parlementaire d'information relative à la situation des expulsions massives des Congolais de la République démocratique du Congo de la République du Congo Brazzaville, 9 mai 2014 ». 2014 (14 mai). Kinshasa. In *Congo Synthèse*.

Réseau Paix pour le Congo. 2014 (4 février). *Congo actualité* N 210. Lien Internet : <http://www.paceperilcongo.it/fr/2014/02/congo-actualite-n-10/>

Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice « RRSSJ ». 2014 (15 septembre). *Rapport d'évaluation à mi-parcours, mise en œuvre de l'Accord-cadre et de la résolution 2098 (2013) : encore du chemin à faire !!! Observations des organisa-*

tions de la Société civile. Kinshasa. Lien Internet : <http://www.rssjrdc.org/wp-content/uploads/2014/09/Mise-en-oeuvre-de-l-Accord-cadre.pdf>

RFI, 24 mars 2014 ; 25 avril 2014 ; 29 avril 2014 ; 1<sup>er</sup> mai 2014 ; 21 mai 2014 ; 26 septembre 2014.

Rigaud, Ch. 2014 (20 février). « Kamerhe, nouvelle bête noire du régime ». Afrikarabia. Lien Internet : <http://afrikarabia.com/wordpress/rdc-kamerhe-nouvelle-bete-noire-du-regime/>

Rigaud, Ch. 2014 (24 avril). « La mort de “Morgan” jette le trouble sur le plan de la démobilisation ». Afrikarabia. Lien Internet : <http://afrikarabia.com/wordpress/la-mort-de-morgan-jette-le-trouble-sur-le-plan-de-demobilisation/>

Rigaud, Ch. 2014 (28 septembre). « Marche de l’opposition : Kinshasa lâche du lest ». Afrikarabia. Lien Internet : <http://afrikarabia.com/wordpress/marche-de-lopposition-kinshasa-lache-du-leste/>

Rigaud, Ch. 2014 (30 octobre). « RDC : quand la crise au Burkina résonne à Kinshasa ». Afrikarabia. Lien Internet : <http://afrikarabia.com/wordpress/rdc-quand-la-crise-au-burkina-resonne-a-kinshasa/>

Secrétariat exécutif de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. 2012 (11 juillet). *Rapport de la session extraordinaire du Comité interministériel de la CIRGL sur la situation sécuritaire à l’est de la République Démocratique du Congo*. Addis-Abeba. Lien Internet : [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7355~v~Rapport\\_de\\_la\\_Session\\_Extraordinaire\\_du\\_Comite\\_Interministeriel\\_RIMC\\_de\\_la\\_Conference\\_Internationale\\_sur\\_la\\_Region\\_des\\_Grands\\_Lacs\\_CIRGL\\_sur\\_la\\_si.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7355~v~Rapport_de_la_Session_Extraordinaire_du_Comite_Interministeriel_RIMC_de_la_Conference_Internationale_sur_la_Region_des_Grands_Lacs_CIRGL_sur_la_si.pdf)

Sénat, Cabinet du Président. 2014 (15 septembre). *Allocution du Président à l’occasion de l’ouverture de la session ordinaire de septembre 2014, Kinshasa, Palais du Peuple*. République démocratique du Congo.

7sur7.cd, 3 janvier 2014 ; 26 juin 2014 ; 17 juillet 2014 ; 7 novembre 2014.

7sur7.cd. 2014 (29 août). « Compte rendu inédit : Kingakati ; ce que chaque cadre de la majorité présidentielle a dit à Kabila ». Lien Internet : <http://7sur7.cd/index.php/sport/8-infos/8713-compte-rendu-inedit-kingakati-ce-que-chaque-cadre-de-la-majorite-presidentielle-a-dit-a-kabila#.VMZnzU3QdaQ>

Syfia Grands Lacs, 15 janvier 2014.

*La Tempête*, 3 février 2014.

*La Tempête des Tropiques*, 11 août 2014.

*La Voix de l’Amérique*, 1<sup>er</sup> novembre 2014.

Union africaine, 30-31 janvier 2014.

Union pour la nation congolaise, UNC en sigle. Page officielle. 2014 (20 septembre). Facebook. Kinshasa.

Vogel, Ch. sd. Mapping : « The evolving landscape of armed groups in the Democratic Republic of the Congo ». Lien Internet : <http://christophvogel.net/mapping/>

## LES CAHIERS AFRICAINS

### AFRIKA STUDIES

#### 2014

SUMATA, Claude, *La Gestion macroéconomique de la République démocratique du Congo durant et après la Transition démocratique*, n° 85, 2014, 27 €.

MARYSSE, Stefaan & Omasombo, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*, n° 84, 2014, 268 p., 28 €.

#### 2013

MISSER, François, *La Saga d'Inga. L'histoire des barrages du fleuve Congo*, n° 83, 2013, 224 p.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, n° 82, 2013, 320 p.

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

DE SAINT MOULIN, Léon, *Kinshasa. Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, n° 80, 2012, 272 p., 28,50 €.

#### 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, JEWISIEWICKI, 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, JEWISIEWICKI, 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. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, n° 47-48, 342 p., 24 €.

### 1999

MUTAMBA LUKUSA, Gaston, *La Faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements au Congo/Zaire (1988-1999)*, n° 37-38, 1999, 190 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*, n° 39-40, 1999, 218 p., 17,50 €.

KABUYA KALALA, François et MATATA PONYO MAPON, *L'Espace monétaire kasaien. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, n° 41, 1999, 148 p., 15 €.

YOKA LYE, *Kinshasa, signes de vie*, n° 42, 1999, 168 p., 15 €.

### 1998

GROOTAERS, Jan-Lodewijk (sous la direction de), *Mort et maladie au Zaire*, 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, *Zaire. 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 Zaire*, 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 CNCND, 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 zaïroise 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'Hertefeldt. 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'énigme 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-zaïrois*, 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 Kasai (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 fictie- 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 LANNON, 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 THUIS, Mark, *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in België*, n° 7-8, 1985, 303 p., (épuisé).

VERHEUST, Thérèse, *Portraits de femmes : les intellectuelles zairoises*, n° 6, 10/1985, 150 p., (photocopie), 13 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zairoises (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 Kasai 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 relaties*, n° 1, 1983, 117 p., 12 €.

**CAHIERS AFRICAINS**

(anciennement Cahiers du CEDAF)

**AFRIKA STUDIES**

(voorheen ASDOC-Studies)

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.).....

Date

Signature





