

# **CONJONCTURES CONGOLAISES 2016**

**GLISSEMENT POLITIQUE, REcul ÉCONOMIQUE**

n° 91

2017



# Conjonctures congolaises 2016

Glissement politique, recul économique

sous la direction de

Aymar NYENYEZI BISOKA, Sara GEENEN,  
An ANSOMS et Jean OMASOMBO TSHONDA

n° 91

2017



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

## CAHIERS AFRICAINS

Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC)  
Section d'Histoire et Politique (anciennement Institut africain/Cedaf)

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren, Belgique  
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)

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

Responsable éditoriale : Isabelle Gérard (MRAC)  
Relectures : Charlotte Gérard (MRAC) et Edwine Simons  
Mise en page : Fabienne Richard (Quadrato)  
Photos de couverture, avant : les émeutes du 19 septembre 2016 à Kinshasa ; photo Eduardo Soteras © AFP 2017 ; arrière : de gauche à droite : puits d'or souterrain à Kamituga, Sud-Kivu ; photo Sara Geenen © Université d'Anvers. Puits d'or souterrain à Luhwindja, Sud-Kivu ; photo Sara Geenen © Université d'Anvers. Rizière au Kasai-Central ; photo équipe locale du projet « Provinces » (MRAC-DGD).

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, 2017.

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

## Introduction

<i>Aymar Nyenyezi Bisoka, Sara Geenen, An Ansoms,</i> <i>Jean Omasombo Tshonda</i> .....	7
---	---

## I. Évolutions politiques et gouvernance

### Introduction

<i>Aymar Nyenyezi Bisoka</i> .....	11
1. RDC 2016 : une année électorale sans élections <i>Paule Bouvier, Jean Omasombo Tshonda</i> .....	13
2. Quand la rue kinoise envahit le politique... <i>François Polet</i> .....	47
3. L'ordre et la sécurité en milieu carcéral : étude compréhensive des pratiques des acteurs de la prison centrale de Bukavu <i>Charles Kakule Kinombe</i> .....	67

## II. Ressources minières, d'hydrocarbures et environnement

### Introduction

<i>Sara Geenen</i> .....	91
4. Les causes multiples du ralentissement de l'activité dans le Copperbelt <i>François Misser</i> .....	95
5. La pauvreté des exploitants artisanaux de l'or en 2014 à Kamituga, Sud-Kivu <i>Janvier Kilosho Buraye</i> .....	125
6. Les ressources d'hydrocarbures : une source potentielle de stabilisation du pays ? <i>Bernard Respaut</i> .....	151
7. Le mercure dans l'exploitation de l'or : responsabilité environnementale et perceptions locales <i>Bossissi Nkuba, Lieven Bervoets, Sara Geenen</i> .....	191
8. De la semi-industrialisation de l'exploitation minière artisanale et son impact sur les conditions de vie de la population. Cas de l'exploitation minière par dragues à Shabunda <i>Jean-Paul Mushagalusa Rwabashi</i> .....	215

## III. Agriculture et développement socio-économique

### Introduction

<i>An Ansoms</i> .....	237
9. Le développement rural : réalités, enjeux et pistes d'action <i>Grégoire Ngalamulume Tshiebue</i> .....	239

10. Zones économiques spéciales : vers l'accaparement des terres ? Perceptions des paysans du site pilote de Maluku <i>Joel Baraka, Aymar Nyenyezi Bisoka, An Ansoms</i> .....	269
11. Quel avenir pour les ménages maraîchers ? <i>Claudine Dumbi, Benoît Lallau, Alphonse Roger Ntoto M'vubu</i> .....	293
12. Les logiques socio-économiques sous-jacentes aux stratégies de protection des acteurs populaires au Sud-Kivu <i>Maité le Polain et Marthe Nyssens</i> .....	315

## INTRODUCTION

*Aymar Nyenyezi Bisoka, Sara Geenen, An Ansoms,  
Jean Omasombo Tshonda*

Depuis 2006, le CRE-AC (Centre de Référence et d'Expertise pour l'Afrique centrale) offre une plateforme de production et d'échange de connaissances sur l'Afrique centrale. La publication annuelle des *Conjonctures congolaises* dans la collection des « Cahiers africains », depuis 2011, se veut un instrument qui contribue à suivre au plus près les évolutions sur le terrain au Congo. Premièrement, cette sous-série donne un aperçu structuré des tendances socio-économiques et politiques en République démocratique du Congo (RDC). Dans un contexte où les événements se bousculent, et où les acteurs sont toujours plus nombreux et variés, saisir les cohérences et les bouleversements qui s'opèrent ne paraît plus chose aisée. Veillant à ne se laisser devancer ni par le temps qui s'écoule (il faut pourtant bien situer les actions dans leur environnement passé et présent) ni par des faits qui s'enchevêtrent, les connaissances apportées grâce aux textes publiés dans ces volumes devraient servir comme source de référence pour les décideurs politiques et ceux du secteur privé actif en Afrique centrale, les chercheurs universitaires, les étudiants et la société civile. Le système de révision par les pairs des contributions proposées garantit la qualité scientifique du travail publié. Enfin, les *Conjonctures congolaises* offrent une opportunité de publication dans un réseau international aux jeunes chercheurs de l'Afrique centrale à travers un système de bourses de recherche du CRE-AC. Celles-ci, créées pour soutenir ces jeunes dans leurs recherches de terrain, contribuent à renforcer leurs capacités et à améliorer l'accès aux données empiriques. C'est ainsi que cette publication annuelle est fortement enracinée dans toutes les provinces de la RDC.

Les volumes précédents étaient dirigés par les professeurs Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda. En 2016, le premier a cédé la direction du CRE-AC à une nouvelle équipe de trois chercheurs. Sara Geenen, professeur en Mondialisation et Développement à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB) de l'Université d'Anvers, conduit des recherches sur le secteur minier en RDC, notamment sur l'exploitation artisanale de l'or, la formalisation et la certification des minerais, l'industrie minière, la responsabilité sociale des entreprises, l'emploi. Elle a une longue expérience de recherches au Sud-Kivu, où elle dirige un projet sur la gestion des ressources naturelles (CEGEMI, [www.cegemi.com](http://www.cegemi.com)) en partenariat avec

l'Université catholique de Bukavu. An Ansoms est professeur en Études du Développement au Centre d'Études du Développement de l'Université catholique de Louvain (UCL). Ses recherches se concentrent sur les conflits autour des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs (Rwanda, RDC, Burundi), ainsi que sur les enjeux politiques en lien avec le développement rural dans la région. Elle dirige un projet de recherche-action « Land Rush » ([www.land-rush.org](http://www.land-rush.org)) en interaction avec différents partenaires académiques et la société civile locale. Aymar Nyenyezi Bisoka est chercheur postdoctoral, rattaché à l'UCL et à l'IOB. Juriste et politologue, il vient de finir son doctorat en sciences politiques et sociales à l'UCL sur l'accaparement des terres par les élites locales en Afrique des Grands Lacs. Dans ses recherches actuelles, il s'intéresse aux questions de pouvoir et de résistance liées à l'accès aux ressources naturelles dans cette région. En outre, il est impliqué aussi bien dans l'enseignement que dans la coordination des projets de recherche au Rwanda, au Burundi, en RDC et en Belgique.

L'ambition de notre équipe est de préserver cette plateforme d'expertise et d'échange que sont les *Conjonctures congolaises* et que nos prédécesseurs ont construite, mais de la renforcer davantage. Nous continuons à nous appuyer sur l'expertise de Jean Omasombo Tshonda, chercheur au Musée royal de l'Afrique centrale. Nous poursuivons donc les activités principales du CRE-AC : l'organisation mensuelle de débats au Parlement belge, des conférences à Bruxelles et à Kinshasa, l'octroi de bourses pour les jeunes chercheurs et la publication d'un volume scientifique annuel. Nous comptons améliorer encore la collaboration entre les différentes universités belges et congolaises autour de ces activités.

I

# ÉVOLUTIONS POLITIQUES ET GOUVERNANCE



## INTRODUCTION

*Aymar Nyenyezi Bisoka*

En 2011, les analyses politiques parues dans les *Conjonctures congolaises* regrettaient que les élections qui avaient eu lieu cette année-là n'avaient eu de mérite que d'avoir été organisées. Sans légitimité aucune, elles avaient donné lieu à une crise politique sans précédent depuis l'avènement de la 3<sup>e</sup> République. Mais en 2015, on regrettait, dans la série, que cette expérience électorale de 2011 n'ait pas pu être répétée, malgré ses défauts, alors qu'il s'agissait d'une année électorale. La déception est encore plus perceptible dans le volume 2016, année au terme de laquelle la RDC attendait sa toute première alternance démocratique qui n'a finalement pas eu lieu.

Cette première partie, dédiée à la vie politique, répond donc principalement à la question posée ces dernières années : Kabila partira-t-il ou ne partira-t-il pas ?

Tout d'abord, Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda reviennent sur le déroulement des événements politiques ayant émaillé l'année. Dans leur chapitre : « RDC 2016 : une année électorale sans élections », ils expliquent que 2016 aurait dû être celle apportant les réponses tant attendues aux questions que le peuple congolais se posait depuis 2015 quant à son avenir. Ils décrivent en détail les manœuvres politiques et juridiques qui ont permis au président Kabila de se maintenir au pouvoir. Dans leurs conclusions, ils montrent que « l'année 2016 qualifiée d'année électorale aurait dû, au vu des événements, s'appeler plutôt "année du glissement". Non que ce mode de gouvernance n'ait pas été appliqué antérieurement par le président Kabila. Mais, pour la première fois, dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'État, ce type de stratégie apparut au grand jour et avec une finalité aussi flagrante, à savoir éviter l'alternance ». Finalement, les auteurs démontrent que l'histoire ne s'arrête pas au glissement du président Kabila. Toutes les manœuvres décrites ainsi que la croissante opposition à ce glissement ont produit un effet dont on ne peut douter : le pouvoir de Joseph Kabila est vu aujourd'hui comme étant illégitime par une large partie de la population congolaise. Le délabrement de l'économie et ses effets sur l'accroissement de la pauvreté ne pourront que renforcer ce sentiment. Il restera à savoir jusqu'où le président Kabila et son régime sont prêts à aller pour se maintenir au pouvoir.

En complément à ce texte, la contribution « Quand la rue kinoise envahit le politique... » de François Polet nous permet de comprendre comment les

manifestations de rue ont participé à la dé-légitimation populaire du régime du président Kabila. L'auteur analyse la « politique de la rue » au cours du deuxième mandat de Joseph Kabila (2012-2016). Il montre que le système politique dans lequel ont lieu ces manifestations est le résultat de la rencontre entre la tradition autoritaire, la construction internationale de l'État (paix libérale) et la mondialisation des manifestations de rue. Contraint par ses partenaires internationaux, l'État congolais doit accepter un certain pluralisme politique, mais essayer de réduire ses effets par une variété de moyens. François Polet explique comment, depuis 2013, la stratégie du camp présidentiel a été de rester au pouvoir après la fin du second mandat de Kabila. Il analyse aussi comment le soulèvement burkinabè d'octobre 2014 puis les émeutes de Kinshasa de janvier 2015 ont permis de mettre la « rue » au cœur du débat politique entre le Gouvernement et l'opposition. Les adversaires du glissement utiliseront la « rue » comme un moyen de contrebalancer leur vulnérabilité politique dans les institutions étatiques. Le Gouvernement va rendre « criminelles » les manifestations comme « rébellion » et essayer de démontrer sa propre maîtrise de l'espace public. Finalisé deux semaines avant la fin du mandat de Joseph Kabila, ce chapitre repose sur une hypothèse qui ne s'est pas réalisée, celle de la victoire de la rue, le 19 décembre 2016, sur les stratégies de glissement du président Kabila...

Enfin, Charles Kinombe Kakule traite de la question de l'ordre et de la sécurité, et plus précisément de celle de la gouvernance des prisons. Dans son texte « L'ordre et la sécurité en milieu carcéral : étude compréhensive des pratiques des acteurs de la prison centrale de Bukavu », il examine ce que les prisonniers font vraiment pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité. En utilisant le cas de la prison centrale de Bukavu et les perspectives théoriques de l'anthropologie juridique, il affirme que « les lois ne sont pas tellement ce que disent les textes, mais ce que font les acteurs ». C'est de cette perspective qu'il part pour passer au crible les pratiques au sein de la prison centrale de Bukavu. Il s'agit d'une étude à la fois descriptive des « droits de visite » et « droits de sortie », mais aussi analytique des logiques qui les sous-tendent. La question centrale que pose Charles Kinombe est celle de savoir dans quelle mesure il est possible de partir des pratiques des acteurs pour penser des réformes qui soient conformes au contexte et donc qui aient la chance d'être effectives. Il s'agit, en fait, d'une problématique plus générale qui devrait concerner toutes les politiques publiques en RDC...

# RDC 2016 : UNE ANNÉE ÉLECTORALE SANS ÉLECTIONS

*Paule Bouvier<sup>1</sup> et Jean Omasombo Tshonda<sup>2</sup>*

## Introduction

L'année 2016 aurait dû être celle apportant les réponses tant attendues aux questions que le peuple congolais se posait depuis l'année précédente quant à son avenir. Il n'en fut rien. Le kaléidoscope politique congolais se focalisa sur l'opposition de plus en plus affirmée entre les partisans du *statu quo* au mépris de la Constitution et les militants de l'alternance respectueux de la Constitution. Ce fut une année électorale sans que pour autant des élections y aient été organisées, bien que la programmation des scrutins demeurât une des questions clés, omniprésente dans l'espace politique congolais. La Constitution stipule que « [l]e scrutin pour l'élection du président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingt-dix jours avant l'expiration du mandat du président en exercice » (article 73). Or si le président Joseph Kabila Kabange resta silencieux quant à ses intentions concernant l'alternance, dès 2015 il apparut clairement que son dessein était de demeurer au pouvoir, alors même qu'il déclarait à l'occasion être respectueux de la Constitution. En février de cette année-là, le projet de faire voter une loi impliquant une modification de la Constitution ayant échoué et entraîné des émeutes, la présidence fut obligée de changer de stratégie. Le « glissement » fonctionnant déjà en sourdine devint alors le mode de gouvernance dont l'un des instruments fut le processus électoral. C'est dans ce contexte que, le 28 novembre 2015, Kabila signa l'ordonnance n°15/084 portant convocation d'un « dialogue politique national inclusif en République démocratique du Congo ». De nombreuses voix congolaises et étrangères avaient d'ailleurs demandé ou suggéré l'organisation d'un tel forum comme solution aux problèmes politiques existants. Les dialogues, puisqu'ils furent deux, occupèrent, dès lors, quasiment toute la scène politique en 2016 et même au-delà.

---

<sup>1</sup> Professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles.

<sup>2</sup> Chercheur au Musée royal de l'Afrique centrale.

## 1. L'environnement politico-social

Dans le prolongement de l'année 2015, 2016 s'ouvrit donc dans une totale perplexité. Mais la politique répressive adoptée en 2015 par les autorités, et qui ne fit que s'accroître au fil du temps, avait un objectif bien calculé : celui de faire taire les opposants et de permettre d'autant plus facilement le glissement.

Les violations des droits de l'homme augmentèrent. Le BCNUDH<sup>3</sup> identifia au moins 5190 violations des droits de l'homme sur toute l'étendue du territoire de la RDC, ce qui représente une augmentation de près de 30 % par rapport à l'an dernier où 4004 avaient été documentés. Progression due en particulier, selon le BCNUDH, à la restriction de l'espace politique liée au report des élections et aux activités de plusieurs groupes armés dans les régions en conflit. Près de 64 % de ces violations sont attribuées aux agents de l'État et plus de 36 % à des groupes armés.

Sur les violations dues aux agents de l'État, près de 30 % (1553 cas de violation) sont le fait de la Police nationale congolaise (PNC), c'est-à-dire une évolution de plus de 65 % par rapport à 2015.

Les militaires des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) sont responsables de 1218 cas de violations des droits de l'homme, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2015, la région la plus touchée étant celle de l'Est. Parmi les groupes armés, ce sont les combattants des Forces de résistance patriotiques de l'Ituri (FRPI) qui sont responsables du plus grand nombre de violations, à savoir plus de 27 % ; mais, ce sont les Forces démocratiques alliées (ADF) qui sont les principaux auteurs des exécutions sommaires (au moins 130 victimes). Le nombre de victimes adultes de violences sexuelles est en légère baisse (348) par rapport à 2015 (375). La province la plus touchée par les violations des droits de l'homme est le Nord-Kivu : 3378 victimes, dont 512 cas d'exécutions sommaires et extrajudiciaires. Les violations ont été commises par des combattants de tous les groupes armés confondus à raison de 55 % et par les agents de l'État pour 45 %.

Enfin, le BCNUDH a aussi documenté 1102 violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales liées à des limitations de l'espace démocratique, une hausse de plus de quatre fois ce qui fut enregistré en 2015 (260 cas). Les responsables sont les agents de la PNC (539 violations), les agents de l'Agence nationale de Renseignements (ANR) (182 violations), les autorités politico-administratives (174 violations), les militaires des FARDC (155 violations) (BCNUDH, n.d.).

---

<sup>3</sup> Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme.

Toutes ces données et ces chiffres furent contestés par le Gouvernement, qui accusa la BCNUDH de partialité.

Cette situation engendra la désapprobation de plusieurs États partenaires, les États-Unis, la Belgique, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne. Celle-ci et les États-Unis en vinrent à adopter des sanctions contre certaines personnes. Or, le Gouvernement congolais étant devenu d'un nationalisme exacerbé, toute critique à son endroit fut considérée comme une atteinte à sa souveraineté. Les sanctions adoptées provoquèrent donc ce même type de réaction.

Cette attitude des autorités congolaises illustre la faible marge de manœuvre dont elles disposent par rapport aux nombreux signaux émanant de la population et de l'opposition quant à leur refus de prolonger le mandat du président Kabila. D'une part, la politique répressive destinée à empêcher les expressions publiques dont elles sont l'objet sert à camoufler l'importance de ce rejet. D'autre part, l'objectif de sécurisation qui est avancé n'est qu'un prétexte face à l'incapacité dans laquelle elles se trouvent de maîtriser par d'autres moyens les tensions qu'elles ont elles-mêmes suscitées.

Le Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement étant devenu le principal acteur face à la Majorité présidentielle (MP), l'arène politique, déjà dualisée, se bipolarisa encore davantage entre les « kabilistes » d'une part et les partisans de l'alternance d'autre part. Moïse Katumbi, ayant annoncé sa candidature à la présidence, devint un concurrent redouté de Kabila dans la course à cette fonction. Mais, il fut obligé de s'exiler en raison de sa condamnation à trois ans de prison suite à un procès monté de toute pièce. Il continua cependant à se manifester sur la scène politique par de fréquentes déclarations et communiqués. Il voyagea notamment aux États-Unis et au Canada pour y présenter la situation en RDC et ses intentions électorales. Il fut considéré comme un candidat crédible notamment par les États-Unis et l'Angola.

En fait, le Rassemblement devint un excellent levier permettant à Tshisekedi d'occuper une place centrale sur l'échiquier politique congolais. Certes son image de vieil opposant « sans peur et sans reproche » lui conférait une popularité dépassant les frontières de l'ancien Kasai et de l'UDPS. Mais néanmoins le fait de se présenter comme le président du groupement d'opposition radicale le plus important politiquement et l'exil de Moïse Katumbi menacé d'être arrêté dès qu'il remettait le pied en RDC lui donnèrent un poids politique qu'il n'eût pu atteindre en tant que simple président de l'UDPS.

Au sein de l'opposition plusieurs autres coalitions s'étaient créées défendant souvent toutes, dans des termes plus ou moins semblables, les mêmes revendications, à savoir le respect de la Constitution, en ce compris le refus du maintien au pouvoir de Kabila. Si l'opposition demeura donc multiple, cette concordance des thèmes défendus lui donna une audience

inégalée jusqu'alors dans l'arène politique et y modifia les jeux de forces. Et ce d'autant plus qu'une nouvelle force avait vu le jour qui occupa une place croissante dans l'arsenal de l'opposition : le Front citoyen 2016 est une plateforme regroupant partis politiques et groupements de la société civile sous l'impulsion d'une organisation de la jeunesse Filimbi (« sifflet » en swahili). Il défendit les mêmes thèmes, mais, en outre, critiqua la classe politique considérée comme corrompue et égoïste et s'opposa même parfois aux prises de position de l'opposition anti-Kabila.

En ce qui concerne la Commission électorale nationale indépendante (CENI), la maladie puis la démission de son président Apollinaire Muholungu Malu-Malu (10 octobre 2015) ralentirent ses travaux pendant cette période. Ce fut Corneille Nangaa, un homme lige de Kabila, qui le remplaça à sa tête. Il s'employa à mettre en œuvre la politique du « glissement » et joua en la matière un rôle déterminant dans le déroulement du dialogue de la Cité de l'Union africaine. C'est, par exemple, qu'au lieu de continuer à actualiser le fichier électoral, déjà en partie réaménagé par son prédécesseur, et ayant été audité par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)<sup>4</sup>, il décida d'en établir un nouveau de toute pièce. Cette décision impliqua de prolonger de façon importante le laps de temps nécessaire aux enrôlements. Les opérations d'enregistrement et d'identification commencèrent le 31 juillet. Mais elles rencontrèrent des difficultés de natures diverses risquant de prolonger encore cette phase du processus électoral.

Le processus électoral, et en particulier l'étape de l'enrôlement, devinrent ainsi l'instrument logistique dont le glissement avait besoin pour se concrétiser. Corneille Nangaa en fut le maître d'œuvre.

En outre la situation économique s'était dégradée. Bien que Matata Ponyo lorsqu'il était Premier ministre ait déclaré à plusieurs occasions que l'économie était toujours prospère et en croissance, ces affirmations furent démenties notamment par le gouverneur de la Banque centrale du Congo, Deogratias Mutombo Mwana Nyembo, et le président de la Fédération des entreprises congolaises (FEC), Albert Yuma. Le premier déclara à la presse, le 6 février 2016, que les perspectives économiques de la RDC ne devraient pas s'améliorer significativement en 2016 en raison de la baisse du cours des matières premières, l'absence de mécanismes de diversification des sources de revenus, la baisse de la confiance des chefs d'entreprise se répercutant sur les investissements (Mutombo Mwana Nyembo 2016). Le président de la FEC fit une analyse pointue de la situation économique soulignant entre autres : le taux de croissance de 2,5 % en 2016 (7,7 % en

---

<sup>4</sup> L'OIF dans le rapport de son audit signala que « [l]a CENI offre un fichier stabilisé, ne pouvant faire, néanmoins, l'économie d'une révision du corps électoral au regard des normes et standards internationaux » (Organisation internationale de la Francophonie n. d.).

2015) ; le taux d'inflation fin décembre 2016 dépassant de plus de 2,7 points la cible annuelle de 4,2 % ; les réserves de change en diminution, limitées à 861 millions de dollars américains fin novembre, représentant seulement un peu plus de 3 semaines d'importation de biens et services ; le taux de change mi-décembre fixé à 1215 francs congolais par rapport au dollar américain (920 fin décembre 2015) ; une fiscalité étant « une hydre à 29 têtes traquant sans relâche les entreprises du secteur formel » (Fédération des entreprises congolaises 2017). L'incohérence de la politique gouvernementale est ainsi démontrée en ce domaine du fait que, d'un côté, le Premier ministre continuait à discourir sur la santé de l'économie congolaise, tandis que, d'un autre côté, ce même Gouvernement, reconnaissant l'importance de la crise, adoptait une batterie de 28 mesures destinées à servir de thérapie.

La sécurité continua à poser problème non seulement dans l'Est loin d'être pacifié, mais, aussi, dans d'autres régions. Il est exclu de pouvoir rapporter ici les violences qui affectent régulièrement ou sporadiquement les différents territoires nationaux<sup>5</sup>. Comme il fut d'ailleurs souvent observé, il est difficile d'évaluer le nombre de groupes armés actifs dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. Jason K. Stearns et Christoph Vogel, dans une étude sur la cartographie de ces groupes dans les deux provinces, en ont répertorié au moins 70 (Stearns & Vogel 2015). Les milices considérées comme étant les plus présentes dans la région sont l'ADF (Forces démocratiques alliées) et les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda). Au Nord-Kivu, dans les territoires de Beni, Butembo et Lubero, les populations ont été victimes de massacres répétés qui indignèrent non seulement les populations locales, mais aussi de nombreuses voix à l'étranger au sein des organisations internationales et des pays partenaires. De plus, dans la région, les tensions intercommunautaires à l'origine de violences devinrent de plus en plus fréquentes. En Ituri, les FRPI (Forces de résistance patriotique de l'Ituri) qui ne s'étaient plus manifestées pendant un certain temps, ont repris les combats. Au Bas-Uele et Haut-Uele, la LRA (Armée de résistance du Seigneur) est également toujours présente. Des conflits inter-ethniques entre Lubakat et Twa continuent à se produire au Tanganyika où des groupes maï-maï sont également actifs. Il en sévit par ailleurs dans d'autres provinces (Conseil de sécurité Nations unies, 2016). Mais des violences d'une autre nature se sont produites dans les provinces des Kasaï, Kasaï-Central et Kasaï-Oriental ainsi qu'au Kongo-Central. Au Kasaï-Central, les affrontements qui commencèrent mi-août ont pour origine le pouvoir coutumier. Les conflits entre les milices organisées par le chef Kamwina Nsapu (tué le 15 août 2016) et les forces de l'ordre se soldèrent par un bilan très lourd, les périodes

---

<sup>5</sup> Pour plus d'information à ce sujet, consulter les Éphémérides publiées hebdomadairement par Jean-Claude Willame sur internet.

d'accalmie relative succédant à des périodes d'engagements meurtriers. En outre, de façon générale, les conflits fonciers, communautaires et coutumiers sont légion.

Enfin, le découpage des 6 provinces, à démembrer pour installer les 21 provinces prévues, entamé mi-avril 2015, connut des difficultés logistiques, certaines des nouvelles provinces ne disposant d'aucune infrastructure permettant d'accueillir l'administration, les assemblées provinciales et leur bureau ainsi que le gouvernorat. Bien avant cette phase de la décentralisation, Évariste Mabi Mulumba et Clément Muya avaient déclaré, au sujet de « la grande faiblesse constatée dans le fonctionnement des provinces » : « Pour que la gestion budgétaire des provinces et la fiscalité de la décentralisation se réalisent de manière optimale, le renforcement de la qualité des structures de gestion en provinces et au sein des entités territoriales décentralisées est un préalable incontournable » (Bouvier & Omasombo Tshonda 2016 : 50). En effet, très tôt, plusieurs provinces issues du démembrement se plaignirent de l'insuffisance de leurs ressources financières. De plus, l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs posa un problème majeur nécessitant l'intervention de la Cour constitutionnelle et retardant l'organisation du scrutin. Des commissaires et commissaires spéciaux furent nommés en attendant l'organisation de ce scrutin. Finalement celui-ci eut lieu le 26 mars. Dans 14 provinces, le gouverneur était membre de la Majorité présidentielle et, dans 5 d'entre elles, il était indépendant (*ibid.* : 47-66). Cette élection fut critiquée par des formations de l'opposition et des analystes en raison de graves irrégularités. Christophe Rigaud, par exemple, souligna que l'opposition avait dénoncé « une manipulation des institutions par la Majorité présidentielle... pour exclure certains candidats et notamment d'anciens membres de la Majorité passés dans l'opposition » (Rigaud 2016).

L'année 2016 fut marquée par plusieurs manifestations politiques dont deux, en particulier, qui allaient marquer l'histoire de la RDC. En effet, elles furent déclenchées toutes deux à des dates emblématiques, la première le 19 septembre, jour auquel, constitutionnellement, la CENI aurait dû convoquer les électeurs, et la seconde, le 19 décembre, jour auquel le président de la République, toujours en application de la Constitution, aurait dû annoncer qu'il quittait le pouvoir. Elles se terminèrent toutes deux dans le sang. Le bilan de la première fut de plusieurs dizaines de morts, 126 blessés et 368 arrestations (Radio Okapi 23 septembre 2016). Celui de la manifestation des 19 et 20 décembre fut de 34 morts selon les données officielles et de 40 morts, 197 blessés et 460 arrestations d'après le BCNUDH (Centre d'actualités de l'ONU 23 décembre 2016).

Ce fut donc dans un climat fait de tensions, d'inquiétude, de frustrations que se déroulèrent les deux dialogues qui, comme signalé plus haut, allaient envahir l'espace politique congolais.

## 2. Le dialogue de la Cité de l'Union africaine

### 2.1. Edem Kodjo, « facilitateur »

La finalité du « dialogue » instauré par Kabila est notamment « l'organisation d'un processus électoral apaisé, complet, inclusif, crédible et conforme aux standards internationaux et sur toutes les questions connexes au processus électoral ». Dès la parution de l'ordonnance, des critiques furent formulées par l'opposition et certaines formations, dont le G7<sup>6</sup> et la Dynamique de l'opposition qui refusèrent d'y participer. L'opposition ayant demandé que la direction du dialogue soit confiée à une autorité internationale, le Gouvernement s'adressa aux Nations unies, mais leur secrétaire général ne donna pas suite. Kinshasa se tourna alors vers l'Union africaine (UA) qui, pour répondre aux autorités congolaises, désigna Edem Kodjo. La MP et les membres de l'opposition pro-dialogue se déclarèrent satisfaits. Mais cette nomination fut désavouée par toute une série de formations. La Dynamique de l'opposition et le G7 firent paraître un long communiqué de presse. Ils soulignèrent, entre autres, que « le président Kabila et ses partisans ont mis en œuvre une stratégie planifiée de blocage du processus électoral : restriction des libertés fondamentales ; violation organisée des droits de l'homme ; répression de toute contestation même pacifique de leur politique de gestion du pays. Cela est bien la preuve d'une gouvernance totalitaire qui s'installe dans le pays. » Ils déplorèrent en outre que dans son communiqué de presse, la présidente de la Commission de l'UA n'ait pas fait mention de la Constitution. Ils conclurent que ce dialogue était sans objet (Dynamique de l'opposition & G7 18 janvier 2016). D'autres organisations, dont la Nouvelle Société congolaise (NSC), le Centre pour la gouvernance, le Front citoyen insistèrent également sur l'importance du respect de la Constitution.

Edem Kodjo arriva à Kinshasa le 19 février 2016. Pendant trois jours, il eut des contacts avec des autorités politiques, des membres de partis, de la société civile et de diverses institutions. Il fut reçu par le président Kabila. Il retourna ensuite à Addis-Abeba pour rendre compte de ces entretiens à la présidente de la Commission de l'UA, Madame Nkosazana Diamini Zuma<sup>7</sup>. Celle-ci le nomma, le 6 avril, en tant que facilitateur du dialogue. Le lendemain, il était à nouveau à Kinshasa. Quinze jours plus tard, il tint

<sup>6</sup> Le G7 est un groupement de partis politiques ayant rompu avec la Majorité présidentielle (MP) : l'Avenir du Congo (ACO), l'Alliance pour le renouveau du Congo (ARC), l'Alliance des démocrates pour le progrès (ADP/MSDD), le Mouvement social pour le renouveau (MSR), le Parti démocrate-chrétien (PDC), l'Union des nationalistes et fédéralistes du Congo (UNAFEC), l'Union nationale des démocrates fédéralistes (UNADEF).

<sup>7</sup> Nkosazana Diamini Zuma est l'ex-épouse du président de la République d'Afrique du Sud qui entretient d'étroites relations avec le président Kabila.

une conférence de presse au cours de laquelle il affirma : « Je ne viens pas dans un pays que je respecte avec l'idée de violer sa Constitution. Je ne peux pas le faire, c'est contraire à ma nature [...]. Nous ne pouvons pas travailler en dehors de la Constitution ». Il annonça que le Comité préparatoire du dialogue serait mis en place en fin de semaine et que le dialogue lui-même durerait deux semaines, mais qu'« un petit débordement pourrait être accepté » (Kodjo 11 avril 2016). Il ajouta, à propos de l'Union pour la démocratie et le progrès social, que « [l]a grande première étape était de savoir si l'UDPS marchait avec nous, aujourd'hui, c'est le cas [...]. Son président [Tshisekedi] est pressé de voir que les choses se mettent en place (*ibid.*). Prévisions qui se révélèrent l'une et l'autre erronées : le dialogue s'ouvrit le 23 août, il se termina le 18 octobre et l'UDPS n'y participa pas !

Lors de cette même conférence de presse, Edem Kodjo précisa la composition du Comité préparatoire : 12 délégués pour la Majorité présidentielle (MP), 12 pour l'opposition et 6 pour la société civile. Mais des difficultés surgirent : l'UDPS réclama que la totalité des délégués de l'opposition lui soit attribuée et la société civile estima que sa délégation devait compter 24 membres (Radio Okapi 11 et 18 avril 2016).

Dès ce moment, plusieurs organisations déclarèrent qu'elles ne participeraient pas au dialogue. La Dynamique de l'opposition estima que les garanties de voir respecter la Constitution et la résolution 2277 du Conseil de sécurité<sup>8</sup> ne lui paraissaient pas suffisantes. La Coalition de 33 organisations

<sup>8</sup> La résolution 2277 du Conseil de sécurité des Nations unies est libellée entre autres comme suit : « Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région : réaffirme qu'il demeure indispensable que le Gouvernement de la République démocratique du Congo et tous les États signataires s'acquittent des engagements qu'ils ont pris au titre de l'Accord [...] Situation politique : Demande au Gouvernement de la République démocratique du Congo et à ses partenaires nationaux, notamment la Commission électorale nationale indépendante de veiller à la transparence et la crédibilité du processus électoral [...] et notamment de faire une priorité des conditions nécessaires à la tenue des élections présidentielle et législatives prévues en novembre 2016, conformément à la Constitution. Exhorte le Gouvernement et toutes les autres parties concernées à créer les conditions nécessaires pour que le processus électoral soit libre, juste, crédible, ouvert, transparent, pacifique et conforme à la Constitution [...] Invite la Commission électorale nationale indépendante à publier un calendrier complet révisé de la totalité du cycle électoral [...] Souligne l'importance d'un dialogue véritable [...] Droits de l'homme : Demande instamment au Gouvernement de la République démocratique du Congo d'amener à répondre de leurs actes les auteurs des violations du droit international humanitaire ou de violations des droits de l'homme ou d'atteintes à ces droits [...] Groupes armés : Condamne fermement tous les groupes armés opérant dans la région [...] Exige que les FDLR, les ADF, la LRA et tous les autres groupes armés mettent immédiatement fin à toutes les formes de violence et autres activités déstabilisatrices, notamment l'exploitation des ressources naturelles et que leurs membres soient immédiatement et définitivement démobilisés, déposent les armes et libèrent les

de promotion et de défense des droits de l'homme pour le respect de la Constitution (CRC) déclara la même chose en ce qui concerne la résolution 2277. Le G7 refusa de participer à un « dialogue *made in* Kingakati ». Quant à l'UDPS, qui mit longtemps à se décider, elle annonça dans un communiqué du 14 avril qu'elle « pourrait prendre part (à) un dialogue politique qui répond aux exigences ci-après (...) » ; une série de conditions pour sa participation suivaient dont l'inclusivité, le respect de la Constitution en particulier les délais qu'elle prescrit pour les élections présidentielles et législatives (UDPS 14 avril 2016).

## 2.2. La difficile installation du Comité préparatoire

Les négociations pour constituer le Comité préparatoire furent difficiles. Pour la première fois, Edem Kodjo fut confronté à des problèmes que toute négociation pour des participations ou des postes à pourvoir allaient entraîner.

En ce qui concerne le Comité préparatoire, seule la MP fut satisfaite. La délégation de la société civile passa finalement de 6 à 10 membres. Quant à l'Opposition, elle était divisée au sujet de sa participation, de telle sorte que l'UDPS apparut comme la seule formation acceptant de négocier avec Edem Kodjo, qui se rendit deux fois à Bruxelles pour s'entretenir avec Tshisekedi. Le facilitateur décida dans ces conditions de constituer un groupe de travail destiné à remplir les tâches du Comité préparatoire en attendant sa mise en place. Étienne Tshisekedi répondit à Edem Kodjo, le 23 mai, l'informant de ce que l'UDPS n'avait pas été suffisamment informée sur les préalables qu'elle posait quant à sa participation au dialogue.

Mais un événement ne touchant pas directement au dialogue allait, en changeant la donne sur la scène politique congolaise, interférer sur lui. En effet, se tint les 8 et 9 juin à Genval<sup>9</sup> une conférence entre une série de partis et mouvements politiques de l'opposition partageant le même objectif : arrêter ensemble les stratégies destinées à mettre fin à la crise affectant la RDC et épargner au pays un chaos généralisé. Le processus électoral et la mise en œuvre de la résolution 2277 du Conseil de sécurité figuraient parmi les points qui furent examinés par la conférence. Les participants exprimèrent leurs « préoccupations quant au blocage intentionnel du processus [...] en violation de la Constitution et, ainsi, [en créant] les conditions de la restauration de la dictature ». Ils renouvelèrent « leur adhésion à la lettre et

---

enfants qui se trouvent dans leurs rangs, et rappelle à cet égard sa résolution 2198 (2015), dans laquelle il a reconduit le régime de sanctions établi dans sa résolution 1807 (2008) [...] Mandat de la MONUSCO : Décide de proroger jusqu'au 31 mars 2017 le mandat de la MONUSCO [...] » (Nations unies 30 mars 2016).

<sup>9</sup> Genval est une localité de la Région wallonne située à environ 25 km de Bruxelles.

l'esprit de la résolution [2277] ». La coalition des Mouvements signataires prit le nom de « Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement » souvent évoqué sous le terme « Rassemblement ». Il fut créé en son sein un Conseil des sages présidé par Étienne Tshisekedi. Les participants signèrent, en outre, un « Acte d'engagement » dans lequel ils déclarent notamment « leur attachement indéfectible » à la Constitution, leur rejet de « toute idée ou projet de référendum pour élaborer une nouvelle Constitution, un « non au dialogue » convoqué par Kabila, un « non au dédoublement des partis politiques » (Forces politiques et sociales acquises au changement de la République démocratique du Congo 10 juin 2016).

La création du Rassemblement ne fut pas appréciée par la MP qui parla d'une tentative de coup d'État. Le président de l'Assemblée nationale accusa la plupart des opposants de chercher à instaurer une période de transition avec un président et une Constitution. Dans la presse, il fut question de « collabos » à Genval contre la démocratie ou, encore, de « complot des opposants ». Mais il y eut aussi d'autres sons de cloche. Ainsi, Didier Reynders, Vice-premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des institutions culturelles fédérales belges, reçut les membres de la conférence et déclara que la Belgique saluait le travail de rassemblement effectué pour parvenir à des positions communes de l'opposition (Ministère belge des Affaires étrangères 10 juin 2016). Désormais, le Rassemblement fut la principale partie au sein de l'opposition défendant un strict respect de la Constitution et s'opposant au maintien au pouvoir du président Kabila au-delà de la fin de son deuxième mandat.

Cependant, une autre décision fut adoptée dans le but de légitimer et seconder Edem Kodjo dans ses activités au dialogue. Un Groupe international de soutien à la facilitation fut créé, composé de membres des Nations unies, de l'Union africaine (UA), de l'Union européenne (UE), de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) et de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC). La séance inaugurale eut lieu à Addis-Abeba le 4 juillet. Six jours plus tard, une délégation du groupe se rendit à Bruxelles pour rencontrer des membres de l'opposition, dont Étienne Tshisekedi. Le 23 juillet, une deuxième réunion du Groupe de soutien se tint à Kinshasa. Dans le communiqué de presse relatant les principaux thèmes abordés, il est rapporté que les participants ont « approuvé l'idée du lancement du processus de dialogue avec la phase de vérification des mandats des délégués au Comité préparatoire, à compter du 26 juillet, et le début des travaux de ce Comité, à partir du 30 juillet 2016 » (Groupe de soutien à la facilitation du dialogue politique national en RDC 23 juillet 2016).

Cette décision suscita l'ire de Tshisekedi qui considéra comme une « provocation [...] la précipitation avec laquelle Monsieur Kodjo a lancé

unilatéralement l'invitation pour les travaux préparatoires au dialogue [...]. C'est ainsi que le Rassemblement annonce qu'il ne se sent pas concerné par ce communiqué, par conséquent récuse Monsieur Edem Kodjo [...] » (Rassemblement... 24 juillet 2016). Mais la MP contesta au Rassemblement le pouvoir de récuser Edem Kodjo désigné par l'Union africaine (Radio Okapi 25 juillet 2016).

Le 29 juillet, le facilitateur et le Groupe de soutien annoncèrent « [l]e report de l'ouverture des travaux du Comité préparatoire initialement prévus le 30 juillet ». Le but était de permettre aux acteurs potentiels de rejoindre le dialogue (Groupe de soutien... 29 juillet 2016).

Le Groupe de soutien organisa à Kinshasa du 2 au 5 août des consultations avec les acteurs congolais toutes sensibilités confondues. Après une troisième réunion (4-5 août), il fit paraître un communiqué dans lequel il renouvelait sa confiance au facilitateur et réaffirmait l'importance « du lancement effectif et rapide du dialogue, et ce, conformément à la Constitution [...] et à la résolution 2277 du Conseil de sécurité [...] » (Groupe de soutien... 5 août 2016).

Très heureux de ces encouragements, Edem Kodjo annonça donc qu'il n'avait pas l'intention de démissionner.

### ***2.3. Le Comité préparatoire à pied d'œuvre***

Le 23 août eut finalement lieu l'installation du Comité préparatoire. Pour rappel, lors de son entrée en fonction en tant que facilitateur Edem Kodjo l'avait annoncée pour le 8 avril ! Cette nouvelle fut bien accueillie par les Nations unies, l'Union européenne et l'ambassade des États-Unis à Kinshasa. Quelques mesures de décrispation furent adoptées. Les travaux effectifs commencèrent le 25 août. La liste des participants fut rendue publique à ce moment. La composition du Comité était la suivante : 5 membres du Parlement, 10 de la MP, 5 de l'Opposition parlementaire, 10 de la société civile, 12 de l'Opposition, 4 autres. *La Prospérité* qui publia cette liste estima qu'elle posait « à la fois un problème de représentativité et de représentation » (*La Prospérité* 26 août 2016). Le Comité préparatoire fit le point sur les thèmes à discuter au cours du dialogue : ceux pour lesquels l'accord s'était fait et ceux pour lesquels aucun consensus n'avait pu être dégagé. Il détermina également la répartition des délégués participants au dialogue : 68 pour la MP, 68 pour l'Opposition, 35 pour la société civile et 25 pour des personnalités laissées à la disposition du facilitateur (*ibid.*). Enfin la feuille de route qu'il élaborait prévoyait, entre autres, au titre des principes conducteurs le respect de la Constitution et la mise en œuvre de la résolution 2277 du Conseil de sécurité ; au titre de l'agenda du dialogue, les différentes phases du processus électoral ; au titre du financement la création d'un « fonds pour le dialogue » alimenté par l'État congolais. Enfin

un chronogramme pour chacune des étapes du dialogue fut précisé (Kodjo 27 août 2016).

La MP estima qu'elle sortait gagnante de cette première étape du dialogue, Léonard She Okitundu Lundula faisant observer que le président de la République avait rempli toutes les conditions demandées par les partenaires internationaux et l'opposition congolaise (Radio Okapi 28 août 2016). Mais du côté de l'opposition, au contraire, plusieurs voix s'élevèrent pour critiquer ces dispositions. Le Rassemblement insista sur le manque d'inclusivité du dialogue et demanda au peuple congolais de « rejeter toutes les conclusions de ce pseudo dialogue [...]. De se mobiliser et de participer activement aux actions de résistance pacifiques décrétées par le Rassemblement à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016. » Il rappela que « Monsieur Kabila [...] doit libérer la présidence de la République le 19 décembre 2016 » (Rassemblement... 29 août 2016). La Coalition de 33 organisations de promotion et de défense des droits de l'homme pour le respect de la Constitution dénonça la représentativité douteuse de la société civile et insista pour que les 106 détenus soient libérés. Elle déplora la mise à l'écart du Groupe international de soutien (Coalition de 33 organisations... 29 août 2016). La diaspora déclara qu'elle ne participerait pas au dialogue dans le format actuel non inclusif (*La Tempête* 1<sup>er</sup> septembre 2016). Filimbi fit de même, étant donné, selon lui, que le dialogue aboutira « au maintien de l'actuel président au-delà du délai constitutionnel ainsi qu'à la mise en place d'un gouvernement de transition en violation de la Constitution » (Filimbi 30 août 2016). L'histoire lui donna raison !

#### ***2.4. Le dialogue formellement sur ses rails***

Edem Kodjo ouvrit solennellement les travaux du dialogue, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, dans la salle de réunion de la Cité de l'UA (située dans le site militaire du camp Tshatshi), comme prévu par le Comité préparatoire. Le discours qu'il prononça à cette occasion fut surtout un plaidoyer retraçant son parcours en tant que facilitateur. Vital Kamerhe, nommé co-modérateur et chef de la délégation de l'opposition, encouragea « le pouvoir à aller jusqu'au bout dans la libération des prisonniers politiques et d'opinion ». Il affirma qu'« un troisième mandat nous ne l'accepterons pas » et précisa qu'ils étaient là pour donner au peuple congolais « de la manière la plus claire la date de l'élection présidentielle (et) de la passation des pouvoirs ». À sa demande, les travaux furent suspendus pendant deux jours (Kamerhe 2016). Le nonce apostolique, M<sup>gr</sup> Luis Mariano Montemayor, estima que « les mesures de décrispation [...] sont insuffisantes [...]. Et sans les principaux partis d'opposition, le dialogue [...] risque bel et bien de manquer de représentativité et de crédibilité » (RFI 1<sup>er</sup> septembre 2016). Le journal *Le Phare* écrivit que « la décrispation tant souhaitée reste un vœu pieux »

(*Le Phare* 1<sup>er</sup> septembre 2016) et *Le Potentiel* que « dans tous les cas, tout le monde est d’avis que sans Tshisekedi et le Rassemblement le dialogue du duo Kodjo-MP ne vaut pas “un penny” » (*Le Potentiel* 2 septembre 2016).

Les travaux repriront donc le 5 septembre à huis clos. Vu les pressions, le nombre de participants avait été augmenté : 93 pour la MP, 93 pour l’opposition, 64 pour la société civile et seulement 30 pour les personnalités. Selon *Jeune Afrique*, le *per diem* s’élevait à 283 dollars par jour (*Jeune Afrique* 23 septembre 2016). La plupart des opposants maintinrent leur position, dont l’UDPS, le G7, la Dynamique de l’opposition, le MLC (Mouvement de libération du Congo), le Conade (Conservateurs de la Nature et Démocrates), la Lucha.

Le lendemain, le président de la CENI, Corneille Nangaa, vint présenter l’état des lieux du processus électoral et exposer les trois éventualités envisageables pour organiser les futurs scrutins : utiliser soit le scrutin existant partiellement corrigé, soit un fichier partiellement réaménagé, ou encore un fichier complètement réaménagé. L’opposition opta en faveur de la première formule, la MP pour la troisième. Deux jours plus tard, ce fut l’organisation possible des scrutins que Nangaa vint proposer : premièrement les élections législatives provinciales, ensuite les élections présidentielles et législatives nationales ou encore les trois scrutins simultanément (Radio Okapi 12 septembre 2016). Cette question fut à l’origine de la première pomme de discorde entre la MP, qui choisit la première formule, et l’opposition, la seconde. Ceci eut pour résultat que l’opposition suspendit sa participation au dialogue. Les travaux repriront le 15 septembre, un accord ayant été trouvé : l’option en faveur de la refonte totale du fichier électoral<sup>10</sup> fut adoptée et le premier scrutin à organiser serait la présidentielle couplée avec les législatives nationales et provinciales et, éventuellement, les élections locales si les moyens techniques et financiers le permettaient (Kodjo 16 septembre 2016). À remarquer qu’une quatrième option ne fut pas évoquée, ni par la CENI ni par l’opposition, celle d’utiliser le fichier déjà partiellement corrigé et de poursuivre son réaménagement, ce qui eut permis de gagner beaucoup de temps !

## ***2.5. Les difficultés du dialogue s’amoncellent***

L’adhésion portant sur la séquence des différents scrutins étant acquise, elle entraîna un nouveau désaccord relatif à la date de la convocation des électeurs pour le scrutin présidentiel : 28 octobre 2018 pour la MP, fin 2017 pour l’opposition. Ces divergences menant à une impasse, la CENI déposa, le 17 septembre, auprès de la Cour constitutionnelle une demande visant

---

<sup>10</sup> Cette option signifiait, en fait, l’établissement d’un nouveau fichier, et le laps de temps pour l’élaborer, le dépassement des délais constitutionnels et le rejet de l’alternance.

à pouvoir reporter la date de l'élection présidentielle. La Cour rendit son arrêt le 17 octobre : « L'autorise [la CENI] [...] à élaborer un nouveau calendrier électoral aménagé dans un délai objectif et raisonnable exigé par les opérations techniques de refonte du fichier électoral afin de s'assurer de la régularité des scrutins prévus » (Cour constitutionnelle 17 octobre 2016). Cet arrêt fut accueilli par une salve de critiques émanant non seulement des organisations de l'opposition, mais aussi de juristes, étant donné notamment que la Cour adopta ledit arrêt alors que le quota légal des magistrats présents n'était pas atteint.

Les travaux devaient reprendre le 19 septembre, mais les émeutes éclatèrent ce jour-là et se prolongèrent à Kinshasa jusqu'au lendemain, de sorte que la plénière du Dialogue décida de reporter au 23 septembre la reprise des négociations.

Plusieurs membres suspendirent, dès lors, leur participation au dialogue. Ce fut le cas de Jonas Tshiombela, coordinateur de la Nouvelle Société civile congolaise (SNCC), étant donné l'incendie du siège de l'organisation durant les émeutes, et d'Albert Moleka, vu le non-respect de certaines mesures d'apaisement. Treize ONG appartenant à la société civile, dans une déclaration commune, firent de même, se disant indignées de la répression brutale et disproportionnée des manifestations. Enfin, la CENCO (Conférence épiscopale nationale du Congo) suspendit elle aussi sa participation pour faire le deuil des victimes du soulèvement et chercher à obtenir un consensus plus vaste. Elle lia sa reprise de participation aux conditions suivantes : qu'il soit clairement établi que Kabila ne poserait pas sa candidature à la prochaine élection présidentielle ; que l'on soit fixé sur les dates des élections ; que l'on soit tenu informé de la définition du plan de décaissement des fonds ; que soit mentionnée la composition du comité de mise en œuvre de l'Accord (Congo Forum 20 septembre 2016 ; Radio Okapi 10 septembre 2016 ; *La Tempête* 26 septembre 2016).

Par ailleurs, des différends naquirent au sein de l'opposition, le député Steve Mbikayi accusant Vital Kamerhe « de partialité, d'autoritarisme [...] et signalant que tout accord n'ayant pas fait l'objet d'un consensus au sein de sa composante ne l'engagerait pas » (*La Prospérité* 6 octobre 2016).

De son côté, le Rassemblement organisa un second conclave destiné à définir des positions communes sur les questions soulevées par le processus électoral et, de façon générale, sur la crise politique montée de toute pièce par le président de la République. Avant d'aborder l'ordre du jour, le conclave dressa le bilan du pouvoir de Kabila en des termes très sévères. Le mode de répression des émeutes des 19 et 20 septembre et ses répercussions furent ensuite abordés. L'ordre du jour porta sur six points : « la conséquence de la non-convocation du scrutin pour l'élection présidentielle ; la fin du second et dernier mandat du président Joseph Kabila le 19 décembre 2016 ; l'exercice du pouvoir après le 19 octobre 2016 ; le dialogue politique inclusif ;

le processus électoral ; les garanties de bonne fin. » Parmi les développements de ces divers points, la démission de la CENI fut demandée, ainsi que sa restructuration et celle de la Cour constitutionnelle et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il fut acté qu'à la date du 19 décembre, Kabila ne pourrait plus engager la RDC à l'intérieur et à l'extérieur et que serait acquise la cessation de toutes les institutions dont les mandats étaient à terme. Il fut signalé qu'une évaluation minutieuse de l'opération d'enrôlement serait faite. La séquence des scrutins fut également précisée. Étant donné le vide juridique qui caractérisera l'après 19 décembre 2016, un régime spécial devrait assurer la gestion du pays. Un dialogue serait organisé en application de la résolution 2277 du Conseil de sécurité. Enfin 10 actions seraient à mener en matière de décentralisation. Il était envisagé la tenue d'un dialogue « véritable, crédible et réellement inclusif » (Rassemblement... 4 octobre 2016).

La MP fit une critique acerbe des prises de position du Rassemblement. Selon elle, « [i]l ne s'agit que de la formulation du projet séditionnel du Rassemblement de confisquer le pouvoir d'État à la faveur du chaos et de la violence de la rue [...] c'est-à-dire, en violation de la Constitution et par le sang des innocents abusés par leurs propos » (Majorité présidentielle 2016 (n.d.)).

## **2.6. L'Accord est signé**

Ce fut dans ce contexte que le président Kabila organisa une réunion à Kingakati, le 9 octobre, à laquelle furent conviés le bureau politique de la MP, des parlementaires, des leaders de partis politiques, des délégués au dialogue. Il leur fut demandé par Kabila de trouver un accord mettant fin au dialogue dans les 24 heures. Il y fut aussi question de la création d'une cellule de coordination électorale au sein de la MP (*Le Potentiel Online* 2016 [n.d.]). Visiblement, Kabila fut entendu. Le 17 octobre, un projet d'accord élaboré par un groupe restreint fut soumis à l'assemblée plénière et adopté par acclamation.

Les points principaux de l'accord sont les suivants : i) fichier électoral : sera constitué au 31 juillet 2017 ; ii) ordre électoral prévu : élections présidentielles, législatives nationales et provinciales en une seule séquence, élections locales, municipales et urbaines concomitamment si les moyens techniques et financiers le permettent ; iii) calendrier électoral : convocation des scrutins à partir de la promulgation de la loi sur la répartition des sièges, au 30 octobre 2017 et, une fois cette étape franchie, organisation par la CENI des trois premiers scrutins prévus dans un délai de 6 mois et si les élections locales, municipales et urbaines n'ont pas été organisées concomitamment avec les trois premières, elles les seront 6 mois après. Suit une série de mesures concernant le processus électoral. « L'équité et la transparence : notamment accès de tous les courants de pensée aux

médias publics, engagement des partis politiques et autres acteurs sociaux d'envoyer dans tous les bureaux de vote des témoins et observateurs formés [...]. La sécurité : l'obligation pour le Gouvernement, la CENI, les partis politiques, l'autorité coutumière, les confessions religieuses, la MONUSCO, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) et la société civile, de demeurer apolitique, de garantir la liberté d'expression, de promouvoir l'éducation à la paix et à la non-violence [...] Mesures prévues en ce qui concerne les menaces qui pèsent sur la sécurité des citoyens dans le pays. Le budget et le financement : recommandations au Gouvernement de mobiliser les fonds et de respecter scrupuleusement le Plan de décaissement prévu, recommandations au Parlement d'exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à disposition de la CENI. Sont encore prévus : l'élaboration d'un code de conduite, la formation d'un gouvernement dans les 21 jours suivant la signature de l'accord, des mesures en matière de décripation, l'instauration d'un comité de suivi de mise en œuvre des recommandations du dialogue (CSD) et la possibilité à d'autres partis et regroupements d'adhérer à l'accord en s'engageant à en respecter toutes ses dispositions » (7sur7.cd 18 octobre 2016).

Le 24 octobre, Edem Kodjo et une délégation des participants au dialogue présentèrent officiellement l'accord au président Kabila. Celui-ci qualifia l'accord d'historique et demanda à tous les Congolais de s'y rallier. Dans le même temps, il chargea la CENCO d'une mission de bons offices auprès des parties en présence afin d'obtenir un consensus plus large (Discours du président Kabila sur l'état de la Nation 15 novembre 2016).

Le porte-parole de la MP, André Alain Atundu Liongo, déclara : « La fin du dialogue est une victoire des patriotes sur des prédictions de certains compatriotes prêts à vendre notre souveraineté pour leur projet égoïste » (Atundu Liongo 24 octobre 2016). Les confessions religieuses<sup>11</sup>, dans une déclaration du 29 octobre, félicitèrent « le sens du dépassement de soi des participants ainsi que la qualité de la médiation du facilitateur, tout en regrettant que certains acteurs n'aient pas pris part à ces assises ». Ils firent ensuite des recommandations aux acteurs ayant et n'ayant pas participé au dialogue, aux autorités publiques et aux instances internationales (Africa News 31 octobre 2016).

---

<sup>11</sup> L'Église du Christ au Congo, la Communauté islamique, l'Église kimbanguiste, l'Armée du salut, l'Église du réveil du Congo, l'Église orthodoxe, l'Union des églises indépendantes du Congo.

## 2.7. Un accord très critiqué par les non-signataires

L'opposition qui n'avait pas participé au dialogue rejeta l'accord. Le Rassemblement dénonça « l'intensification des actes de provocation par le régime de Kabila, d'intimidation, de restriction de l'espace politique, des atteintes graves aux droits de l'homme et aux libertés publiques ». Il formula un certain nombre d'exigences en matière de sécurité et de décriminalisation. À propos de l'accord du 18 octobre, il appela le peuple congolais « à ne pas reconnaître le gouvernement qui en sera issu » et invita « la Communauté internationale à ne pas cautionner l'accord du camp Tshatshi ». Il souligna « à l'intention des participants au sommet de Luanda le 27 octobre que le sang qui a coulé les 19 et 20 septembre derniers est celui des Congolais qui sont sortis par millions pour défendre la Constitution [...] » (Rassemblement... 20 octobre 2016). Il démentit des informations inexacts selon lesquelles il aurait adhéré à l'accord du 18 octobre et insista sur le fait que « le Conseil des sages dénonce et condamne vigoureusement le comportement de ces individus infiltrés par le pouvoir pour décrédibiliser le Rassemblement et faire échec au combat du peuple pour le respect de la Constitution et l'alternance démocratique » (Rassemblement... 25 octobre 2016).

L'UDPS, par la voix de son secrétaire général, Jean-Marc Kabund-Kabund, estima que « [i]l n'y a rien de consistant dans le contenu de l'accord [...] sauf l'octroi d'une année et demie ou de deux années à M. Kabila après son mandat. Il y a une crise dans ce pays, nous devons résoudre cette crise, et nous avons estimé que c'est à travers un véritable dialogue que nous devrions arriver réellement à résoudre cette crise » (Radio Okapi 18 octobre 2016).

Le G7 déclara, le 18 octobre, que le dialogue « [était] loin d'apporter la moindre solution fiable à la crise politique artificielle créée par la Majorité au pouvoir [...] et qui avait manqué au principe d'inclusivité ». Il considéra que « le renvoi des élections présidentielles et législatives en 2018 [était] un mépris et une provocation à l'endroit du peuple congolais ». Il mit en cause les appréciations de la CENI quant à la date des élections et désapprouva le comportement des magistrats qui adoptèrent l'arrêt permettant à la CENI de ne pas convoquer les électeurs à la date prévue par la Constitution. Il salua les conclusions du Conseil des ministres européens des Affaires étrangères du 17 octobre qui répondaient aux aspirations du peuple congolais et appelait à leur mise en œuvre. Il fit, en outre, remarquer que le « G7 demeur[ait] déterminé et disponible à s'impliquer activement dans un dialogue inclusif, transparent et impartial qui conduisit à l'organisation des élections présidentielles et législatives dans les délais les plus courts » (G7 18 octobre 2016).

Le lendemain, qui pour rappel avait été déclaré « jour de ville morte », le G7 publia un communiqué rappelant ses objectifs. Il mit l'accent sur le fait que « le peuple congolais a répondu massivement à l'appel du Rassemblement,

et montré par cela son sens des de responsabilités [...] sa maturité et sa détermination à s'approprier son avenir » (G7 19 octobre 2016).

Lors d'une interview exclusive à Actualité.cd, Olivier Kamitatu s'exprima notamment ainsi : « Je dirai à Kabila de ne pas être amnésique, de ne pas oublier que c'est le peuple congolais qui l'a élu pour deux mandats [...]. On attend de vous, Monsieur le Président de la République une déclaration solennelle au terme de laquelle vous ne briguez pas un troisième mandat, que vous respecterez cette Constitution [...]. Le peuple congolais attend de vous une déclaration forte par laquelle vous allez baisser la tension, sauver des vies, offrir une perspective à la RDC [...] » (Actualité.cd 21 octobre 2016).

La CENCO se réunit les 19 et 20 octobre 2016 en présence du cardinal Laurent Monsengwo. Dans le message qu'elle publia, elle fit, entre autres, remarquer que, depuis 2012, elle « n'a cessé d'exhorter les acteurs congolais au dialogue comme voie royale de sortie de crise. La tenue du dialogue de la Cité de l'Union africaine (UA) [...] s'est inscrite dans cette dynamique [...]. Nous prenons acte des résolutions issues de ces assises. Malgré la tenue de ce dialogue nous sommes peinés de constater [...] que les acteurs politiques ne réussissent pas encore à se mettre d'accord pour trouver des solutions pacifiques consensuelles à la crise [...] » Après avoir évoqué quelques points de convergence et fait le bilan des divergences, la CENCO tint à attirer l'attention sur les points suivants : 1) « mettre en œuvre tous les moyens afin de réduire la période transitoire pour qu'elle ne dépasse pas l'année 2017 » ; 2) formuler en termes précis, contraignants « les attributions du Parlement, du Gouvernement et de la CENI dans le processus électoral » ; 3) fixer comme priorité au Gouvernement, outre ses charges régaliennes, la priorité suivante : « organiser les élections, garantir le respect des libertés fondamentales [...] rétablir l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national et améliorer la vie sociale de la population » ; 4) mentionner de façon impérieuse « que l'actuel président de la République ne se présentera pas pour un troisième mandat [...] » ; 5) renforcer le Comité de suivi « par une présence active des Nations unies ». La CENCO se pencha ensuite sur la situation sécuritaire qu'elle qualifia d'inacceptable (CENCO 20 octobre 2016).

La Lucha, elle aussi, récusait l'accord, dénonça « ce *hold-up* constitutionnel » et mit en garde « ses auteurs et leurs complices [...] [qui] devront assumer l'entière responsabilité du chaos qu'ils cherchent à tout prix à créer ». Elle prit ses distances vis-à-vis d'Edem Kodjo et des juges de la Cour constitutionnelle et accusa la classe politique et la communauté internationale en ces termes : « La Lucha reste convaincue que malgré la mauvaise foi, l'égoïsme des politiciens et la léthargie de la communauté internationale, une issue à l'impasse politique est possible, tout en préservant l'ordre constitutionnel » (Lucha 19 octobre 2016).

Le 26 octobre, la Lucha, Filimbi et le Front citoyen 2016 organisèrent, à Bunia, un *sit-in* devant les locaux du quartier général de la MONUSCO afin d'interpeler les Nations unies pour qu'elles rejettent l'accord du 18 octobre (Radio Okapi, 31 octobre 2016).

La Coalition de 33 organisations de promotion et de défense des droits de l'homme pour le respect de la Constitution dénonça, comme les organisations précédentes, l'accord du 18 octobre, affirmant que celui-ci est « une prime à la trahison et porte atteinte à la souveraineté du peuple », et elle ajouta que « la Cour constitutionnelle a gravement violé les lois de la RDC ». Elle critiqua point par point l'accord et recommanda « une concertation réellement inclusive des parties prenantes [...] avant la fin du mandat du président de la République en exercice afin de trouver un consensus sur un calendrier crédible et organiser les élections principalement présidentielles conformément à la résolution 2277 du Conseil de sécurité » (Coalition de 33 organisations... 20 octobre 2016).

Un groupe de plus de 169 organisations de la société civile ainsi que les mouvements citoyens appelèrent à deux jours de *sit-in* devant le siège de l'Union africaine à Kinshasa et devant les assemblées provinciales dans l'ensemble du pays pour protester contre le coup d'État constitutionnel opéré via l'accord du 18 octobre reportant les élections présidentielles et législatives au mois d'avril 2018 (Congo Synthèse 23 octobre 2016).

## ***2.8. Les réactions des institutions internationales et des États partenaires***

Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, dans un communiqué de presse, prit « note de la conclusion du dialogue en République démocratique du Congo ». Entre autres, il espéra que « la mise en œuvre de l'accord contribuerait à un climat plus propice au respect des libertés et droits fondamentaux essentiels au débat politique et à des élections crédibles ». Il insista sur de nouvelles mesures de décrispation à adopter et appela les groupes politiques n'ayant pas participé au dialogue à « s'employer à résoudre leurs différends de manière pacifique » (Ban Ki-Moon 19 octobre 2016).

L'Union européenne rendit publiques les conclusions de sa réunion du 17 octobre portant sur la RDC. Elles portaient notamment sur les actes d'une « extrême violence » des 19 et 20 septembre 2016. Elles mettaient en avant les faits suivants :

« La crise politique de la RDC ne peut être résolue qu'à travers un engagement public et explicite de tous les acteurs de respecter la Constitution actuelle, en particulier en ce qui concerne la limitation des mandats présidentiels ainsi que par un dialogue politique substantiel, inclusif, impartial et transparent [...]. Si l'actuel mandat présidentiel vient à son terme sans qu'il y ait eu un

accord préalable sur le calendrier électoral, l'UE devra considérer l'impact d'une telle situation sur ses relations avec le Gouvernement de la RDC. »

Elles comportaient une série de mesures à prendre pour qu'il soit possible « de préparer une transition paisible et démocratique ». Elles exhortaient « tous les acteurs, tant du côté des autorités que du côté de l'opposition, à rejeter l'usage de la force » et elles recommandèrent l'organisation d'une « enquête indépendante ». Elles réitéraient les « fortes préoccupations face à la situation dans l'Est du pays et en particulier à Beni ». Le texte signalait que l'« UE utiliserait tous les moyens à sa disposition, y compris le recours à des mesures restrictives individuelles contre ceux qui sont responsables de graves violations des droits de l'homme, incitent à la violence ou qui feraient obstacle à la sortie de crise consensuelle, pacifique et respectueuse de l'aspiration du peuple congolais à élire ses représentants ». Elles renouvelaient une nouvelle fois la demande « au Gouvernement d'initier dans les plus brefs délais un dialogue politique au plus haut niveau, conformément à l'article 8 de l'accord de Cotonou (Conseil de l'Union européenne 17 octobre 2016).

Les États-Unis, via un communiqué publié par leur ambassade à Kinshasa, affirmèrent que les violences des 19 et 20 septembre à Kinshasa « ont souligné le besoin d'un accord élargi inclusif sur une date pour les élections présidentielles [...] après la fin du second mandat du président Kabila le 19 décembre ». À propos de l'accord du 18 octobre, il y est mentionné que « beaucoup de travail reste à faire pour parvenir à un accord largement consensuel sur la voie à suivre ». Ils insistèrent sur la nécessité d'un « dialogue inclusif » et exhortèrent le président Kabila à déclarer « clairement qu'il ne briguera pas un troisième mandat » (Ambassade des États-Unis 19 octobre 2016).

En Belgique, Didier Reynders invité par RTL le 30 octobre estima que « ce dialogue qui n'a réuni qu'une partie de l'opposition ne sert à rien. Il faut un nouveau dialogue auquel Tshisekedi et l'ancien gouverneur du Katanga doivent prendre part. Bien sûr que la RDC est indépendante [...]. Donc il s'agit avant tout d'un débat entre les Congolais. Mais cela ne pourrait se régler qu'avec une pression de l'Union africaine et de la Communauté internationale. Voilà pourquoi nous restons fermes » (*La Tempête* 1<sup>er</sup> novembre 2016).

La France, via son ministre des Affaires étrangères, Jean-Marc Ayrault, fit remarquer que : « [r] envoyer l'élection [présidentielle] à 2018 ne règle pas le problème. Il n'y a qu'une façon de sortir de la crise : que le président annonce qu'il ne se présente pas et qu'une date soit fixée pour l'élection [...] Il y a un risque majeur d'affrontements et de manifestations violentes et de répression » (*Le Figaro* 18 octobre 2016). Lors d'un échange avec RFI et RTL, il affirma : « Nous mettons en garde que si rien n'est fait, alors

la Communauté internationale devra prendre ses responsabilités. Nous espérons que la raison l'emportera » (RFI et RTL 18 octobre 2016).

Il résulte de ce bref tour d'horizon que seuls le président, son entourage, ses partisans et, bien entendu, les signataires de l'accord, en ce compris l'opposition, se déclarèrent satisfaits de l'accord du 18 octobre. L'opposition n'ayant pas participé au dialogue s'y opposa avec fermeté. Et à l'étranger, il fut considéré comme insuffisant pour résoudre la crise politique. En fait, le dialogue de la Cité de l'Union africaine fut un instrument efficace de mise en œuvre de la stratégie du glissement.

## ***2.9. La mise en œuvre de l'accord du 18 octobre***

Le Premier ministre Augustin Matata Ponyo annonça, le 14 novembre, sa démission ainsi que celle de son gouvernement. Le 17 novembre fut lue à la télévision publique l'ordonnance présidentielle nommant « Premier ministre et chef du Gouvernement Monsieur Badibanga Ntita Samy » (Cabinet du président de la République 17 novembre 2016). Ce fut une surprise, le bruit ayant couru que cette fonction serait attribuée à Vital Kamerhe. C'est en tant que membre de l'UDPS que Badibanga fit partie de l'opposition au dialogue, alors qu'il en avait été exclu pour n'avoir pas suivi les prises de position du parti. En outre, il apparut qu'il avait acquis la nationalité belge alors que, constitutionnellement, « [l]a nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre » (article 10 alinéa 1). Le problème ne put être résolu qu'en l'obligeant à renoncer à la nationalité belge !

Le 19 décembre (soit le dernier jour du mandat de Joseph Kabila) paraissait l'ordonnance portant nomination des vice-premiers ministres, des ministres d'État, des ministres et des vice-ministres (Cabinet du président de la République 19 décembre 2016). Pour rappel, l'accord prévoyait que le Gouvernement devait être formé dans les 21 jours suivant la date de sa signature. Cela prit trois mois !

Le Gouvernement se compose de 67 personnes : 3 vice-premiers ministres, 7 ministres d'État, 34 ministres et 23 vice-ministres. Restent en fonction 13 ministres ayant siégé dans le Gouvernement précédent. Les provinces les mieux représentées sont le Nord-Kivu (7 portefeuilles), le Sud-Kivu (6 portefeuilles), le Maniema (5 portefeuilles), le Kasai-Oriental (5 portefeuilles) et le Sankuru (5 portefeuilles) (7 sur 7.cd 25 janvier 2017). Voilà qu'une fois depuis 2012, le Katanga (aujourd'hui divisé en quatre nouvelles provinces) ne dépasse plus les autres provinces ni dans la représentativité gouvernementale ni dans l'occupation des ministères stratégiques. Il est certainement en recul à cause de ses divisions et ses contestations affichées contre le pouvoir de Kabila. À cela s'ajoute le fait que l'enjeu devient : trouver des

soutiens au maintien du président, car un autre Katangais, Moïse Katumbi, avait déjà annoncé sa candidature à ce même poste. Dans les choix opérés donc, les personnes à engager dans la bataille ont pesé autant que les groupements politiques représentés. Le gouvernement Badibanga a été critiqué, non seulement, en raison de son caractère qualifié d'éléphantinesque, mais aussi, du fait de son déséquilibre en matière de géopolitique. Il a suscité, en outre, de nombreuses frustrations parmi les candidats évincés. À noter que l'Ituri n'est représenté, quant à lui, que par un seul vice-ministre !

Le Gouvernement fut investi à l'Assemblée nationale le 22 décembre et Badibanga y présenta son programme. Les objectifs qu'il s'est assignés sont les suivants : établir la cohésion nationale, organiser les élections dans le respect des échéances prévues (qui sont celles figurant dans l'accord du 18 octobre), répondre à la crise économique et sociale. Des mesures à prendre en matière de décripation sont également mentionnées. Est affirmée une détermination à mobiliser les fonds nécessaires à l'organisation des élections. Enfin s'en suit une longue liste de divers secteurs à traiter. En conclusion, le programme se veut « être une déclaration de guerre à la pauvreté » (Actualité.cd 22 décembre 2016). Il est de toute évidence irréaliste en ce qui concerne de très nombreux aspects ; 7sur7.cd le qualifia de programme en « mode père Noël » (7sur7.cd 22 décembre 2016).

### **3. Le « dialogue » du Centre interdiocésain**

#### ***3.1. L'entrée en piste de la CENCO***

La CENCO participa aux travaux du dialogue en y déléguant l'abbé Donatien Nshole qui le quitta la veille de sa clôture et fut absent le jour de la signature de l'accord. Comme déjà évoqué, elle se prononça, le 20 octobre, sur les résultats du forum. Préoccupée par l'impasse créée par le défaut d'inclusivité du dialogue, elle décida de prendre contact avec les acteurs de toutes les parties prenantes. Le 31 octobre, l'archevêque de Kisangani, nouveau président de la CENCO depuis juin, M<sup>gr</sup> Marcel Utembi Tapa fut reçu par le président Kabila qui se déclara favorable aux démarches envisagées. La mission de bons offices de la CENCO pouvait commencer.

La CENCO entreprit donc de nouer des contacts avec les signataires et les non-signataires de l'accord du 18 octobre afin d'obtenir, de part et d'autre, des compromis qui permettraient d'aboutir à un consensus. Le Rassemblement publia un « mémo sur ses divergences avec les signataires de l'accord politique de la Cité de l'Union africaine » signé par Étienne Tshisekedi et transmis à la CENCO. Il y soulignait ses engagements, ses exigences et les mesures qu'il préconisait, dont notamment la mise en place d'un régime spécial ayant à gérer le pays le temps d'organiser les élections. Deux autres documents furent élaborés : l'un contesté par le Conseil de

sages du Rassemblement et l'autre étant essentiellement une critique acerbe du régime Kabila.

Ayant accompli son rôle et rencontré toutes les parties prenantes, la CENCO fit paraître, le 2 décembre, un communiqué de presse dans lequel elle dressait le bilan de sa mission. Après avoir rappelé l'objectif de celle-ci et les encouragements qu'elle avait reçus de toutes parts, elle signala qu'il existait beaucoup de points de convergence entre les acteurs impliqués, mais aussi des points de divergence nécessitant des échanges directs. Elle estimait qu'un compromis était encore possible et qu'elle restait disponible pour continuer sa mission de bons offices (CENCO 2 décembre 2016).

La MP réagit en déclarant qu'elle prenait acte de l'échec de la mission de la CENCO et qu'elle s'en tenait à l'accord du 18 octobre. Le Rassemblement, au contraire, appuya la démarche de la CENCO en faveur de négociations directes pour aboutir à un compromis politique global.

Le président Kabila reçut en audience, le 5 décembre, une délégation de la CENCO conduite par M<sup>gr</sup> Utembi : la CENCO lui présenta un rapport d'étape sur sa mission de bons offices. Le chef de l'État l'encouragea « à poursuivre la mission entreprise après l'avoir assuré de son soutien ». Il réitéra ensuite « son attachement au respect de la Constitution et de l'Accord politique du 18 octobre 2016 en tant que feuille de route relative au règlement des divergences sur l'organisation du processus électoral en République démocratique du Congo, les observations des uns et des autres pouvant faire l'objet des discussions entre les acteurs politiques et sociaux [...] en vue de l'enrichissement éventuel de l'Accord précité [...] ». Il demanda aussi que « des appels à l'apaisement [soient] lancés par différents groupes politiques et organisations qui prônent le recours à la violence à leurs membres [...] » (7sur7.cd 5 décembre 2016).

Après l'audience, la CENCO déclara avoir été fortement encouragée à continuer sa mission (CENCO 6 décembre 2016). Un deuxième dialogue était donc lancé. Il convient toutefois d'insister sur le fait que si Kabila se déclara favorable à ce que la CENCO poursuive les négociations, ce fut dans le cadre de l'accord du 18 octobre qu'il les situa avec pour objectif de l'enrichir.

### ***3.2. Un nouveau dialogue est organisé***

Confortée par le soutien de Kabila, la CENCO ouvrit au Centre interdiocésain à Kinshasa, trois jours après l'audience avec le président Kabila, des concertations directes entre les délégués qui avaient participé au dialogue de la Cité de l'Union africaine et les délégués qui s'en étaient abstenus, chacun des deux groupes étant représenté par le même nombre de personnes. Ainsi les deux plus importantes formations de l'arène politique congolaise, la MP et le Rassemblement, allaient se retrouver face à face...

Dans le discours qu'il prononça à l'occasion de l'ouverture de ces nouvelles assises, le 8 décembre, M<sup>gr</sup> Utembi souligna notamment que la finalité de la mission entreprise par la CENCO était d'offrir au peuple congolais « une paix durable, une occasion de consolider la démocratie chèrement acquise et lui éviter un enlisement aux conséquences néfastes ». Après avoir fait état des encouragements reçus, il s'adressa aux parties prenantes leur demandant « de lancer un appel au sein de [leurs] groupes et organisations, mais aussi auprès de [leurs] bases respectives des appels à l'apaisement pour que les Congolais ne revivent plus jamais les tristes événements des 19 et 20 septembre 2016 » (CENCO 8 décembre 2016). Il faut noter que la CENCO se refusa à donner aux négociations l'appellation de « dialogue » parlant plutôt de « compromis ». Le premier terme ne fut utilisé qu'à partir du moment où un accord fut conclu (voir plus loin).

Les travaux furent suspendus du 9 au 13 décembre, des documents ayant été distribués aux participants. La composition des groupes fut la suivante : pour les signataires de l'accord du 18 octobre : 16 délégués, à savoir 6 de la MP, 6 de l'opposition politique, 1 de l'opposition républicaine, 3 de la société civile ; pour les non-signataires 16 délégués également, c'est-à-dire 11 du Rassemblement, 3 pour le Front pour le respect de la Constitution, 2 pour la société civile. Il fut décidé que les experts ne participeraient pas aux travaux, mais qu'ils seraient conviés à intervenir en cas de besoin ; ce fut le cas de la CENI. Trois commissions furent créées : une commission « gouvernance », une commission « élections » et une commission « décripation politique ». Le MLC et le Front pour le respect de la Constitution, qui avaient quitté les négociations, y revinrent le 14 décembre.

Les travaux commencèrent donc le 13 et se poursuivirent les jours suivants en commission. Ils furent suspendus du 19 au 21 décembre, parce que le président Marcel Utembi et le vice-président M<sup>gr</sup> Fridolin Ambongo devaient se rendre au Vatican pour être reçus en audience privée par le pape François. Celui-ci, dans un appel à l'Audience générale, s'exprima ainsi : « Je renouvelle un vibrant appel à tous les Congolais pour qu'en ce moment délicat de leur histoire, ils soient des artisans de la réconciliation et de la paix [...] que ceux qui ont des responsabilités politiques écoutent la voix de leur propre conscience, sachent voir les souffrances de leurs compatriotes et aient à cœur le bien commun » (Radio Vatican 21 décembre 2016). Étienne Tshisekedi annonça également en réunion plénière, le 18 décembre, une suspension des négociations, puisqu'avait été donné le mot d'ordre de faire de Kinshasa une ville morte le 19 décembre, date de la fin du mandat de Joseph Kabila

Les négociations reprirent le 21 décembre. Peu de progrès avait été réellement accompli, une série de points de divergence restant sans solution. Le Rassemblement et le Front pour le respect de la Constitution firent le point de la situation dans une déclaration politique, rappelèrent leurs desideratas

et soulignèrent que toutes les propositions qu'ils avaient avancées étaient systématiquement rejetées par les signataires de l'accord du 18 octobre. Ils réitérèrent leur soutien à la CENCO (Rassemblement... & Front pour le respect de la Constitution 17 décembre 2016). Face à cette situation, celle-ci lança un ultimatum aux négociateurs les priant de trouver des solutions aux divergences subsistantes avant Noël. En outre, la formule des négociations fut modifiée. Chaque groupe des signataires de l'accord du 18 octobre et non-signataires eut à constituer chacun une commission de 5 personnes pour mener les travaux. Mais néanmoins la CENCO dut se passer de cadeau de Noël sous forme d'un accord. À cette date, des blocages subsistaient toujours, et le Rassemblement fut critiqué pour ses exigences considérées comme exagérées. Dans ce contexte, le 29 décembre, la CENCO envoya un second ultimatum aux participants dans lequel elle annonça qu'elle avait l'intention de mettre un terme aux négociations avec ou sans accord. Ce même jour, elle eut un entretien avec Tshisekedi et fut reçue par le président Kabila. Le lendemain Marcel Utembi annonça qu'un accord avait pratiquement été trouvé. Toutefois un dernier point n'était toujours pas résolu : la libération de Moïse Katumbi et de Jean-Claude Muyambo. Le premier fit alors savoir que pour lui « [I]e plus important, c'est le pays. Et je ne veux pas être un point de blocage, alors je veux faciliter la tâche. C'est pourquoi j'ai demandé au Rassemblement de ne pas bloquer la signature à cause de moi, de signer l'accord. [...] J'ai demandé à ce qu'on signe l'accord pour qu'il puisse y avoir une élection présidentielle, qu'on puisse avoir la première alternance de notre pays (RFI 1<sup>er</sup> janvier 2017).

Le 31 décembre, la CENCO put annoncer qu'un accord avait été obtenu. Il fut signé lors d'une cérémonie solennelle par les parties prenantes, à l'exception du MLC et du Front pour le respect de la Constitution ainsi que de certains membres du Gouvernement et du Premier ministre Badibanga. La MP signa sous réserve (Actualité.cd 31 décembre 2016).

Le MLC et le Front pour le respect de la Constitution signèrent<sup>12</sup> plus tard, en 2017, ainsi que les membres du Gouvernement qui s'y étaient opposés : Jean-Lucien Busa Togba, ministre d'État, ministre du Plan ; José Makila Sumanda, vice-Premier ministre, ministre des Transports et Communication ; Azarias Ruberwa, ministre d'État, ministre de la Décentralisation et des Réformes institutionnelles. Seul Badibanga ne signa pas.

---

<sup>12</sup> Le Front pour le respect de la Constitution fut créé le 29 octobre 2016 dans le sillage du Mouvement pour la libération du Congo (MLC), le parti de Jean-Pierre Bemba. Il se compose de 46 partis, 33 associations de la société civile et quelques personnalités.

### 3.3. *L'accord du Centre interdiocésain*

Le compromis s'intitulera désormais par décision des parties prenantes « Accord politique, global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa ». Alors que l'accord du 18 octobre porte essentiellement sur des questions électorales, celui de la Saint-Sylvestre, comme il sera généralement dénommé, porte, en outre, sur des domaines politiques.

Il comporte un préambule et sept chapitres : I. Des concepts ; II. Du respect de la Constitution ; III. Des institutions et de leur fonctionnement pendant la période préélectorale et électorale ; IV. Du processus électoral ; V. De la décrispation politique ; VI. Du mécanisme de suivi de l'Accord politique et du processus électoral ; VII. Des dispositions finales.

Le premier chapitre porte sur les parties prenantes et la période envisagée. Dans le deuxième, il est stipulé que : « [l]es parties prenantes s'engagent à respecter la Constitution du 18 février 2006 et les lois de la République (et) elles s'engagent solennellement à n'entreprendre ni soutenir aucune initiative de révision et de changement de la Constitution ». Après un rappel des propos tenus par le président Joseph Kabila en date du 15 novembre 2016, il est écrit que « [n]'ayant jamais été violée la Constitution sera toujours respectée, et ce dans toutes ses dispositions », ce qui signifie qu'« ayant accompli deux mandats, il ne peut donc en briguer un troisième ». Ensuite il est réaffirmé l'obligation de respecter l'État de droit, les droits de l'homme, les libertés fondamentales [...], l'indépendance de la justice, etc.

En ce qui concerne les institutions (chapitre III), il est prévu que la « durée maximum pour la réalisation des opérations préélectorales [...] est de 12 mois maximum à dater de la signature du présent accord ». Les pouvoirs du président de la République sont définis par l'article 70 alinéas 1 et 2 de la Constitution. Les institutions à mandat électif, dont le président de la République, « restent en fonction jusqu'à l'installation effective des nouvelles institutions ». Le Gouvernement de la République « est dirigé par le Premier ministre présenté par l'opposition politique non signataire de l'Accord du 18 octobre 2016/Rassemblement et nommé par le président de la République ». Il est également prévu que « [l]es parties prenantes conviennent d'assigner au Gouvernement la mission prioritaire d'œuvrer pour l'organisation des élections ».

Dans le chapitre IV relatif au processus électoral, il est stipulé que « [l]es parties prenantes s'accordent pour une refonte totale du calendrier électoral [...] [elles] conviennent de l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard en décembre 2017. » Il est encore prévu que l'Assemblée nationale et le Conseil national de suivi et les autres parties prenantes au processus électoral seront dûment informés du futur chronogramme. « Les élections locales, municipales et urbaines seront organisées en 2018. » Les parties prenantes

« recommandent au Gouvernement de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires au budget des élections et à respecter scrupuleusement le plan de décaissement prévu par la CENI [...] elles encouragent la Communauté internationale à accompagner et à assister la CENI. [...] elles exhortent le Parlement à exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des fonds budgétaires mis à la disposition de la CENI. [...] elles exigent de diligenter un audit externe de la gestion de la CENI. » L'accord prévoit qu'« [e]n vue d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la CENI et de regagner la confiance de tous les compétiteurs électoraux, les parties conviennent que la CENI doit être redynamisée dans les plus brefs délais. [...] » À propos du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication, « [l]es parties prenantes actent la fin légale du mandat des membres actuels ». En ce qui touche au dispositif de sécurisation du processus électoral, les parties prenantes préconisent toute une série de mesures qui s'adressent au Gouvernement, à la CENI, aux partis politiques, à l'autorité coutumière, aux confessions religieuses, à la MONUSCO, au Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication et à la société civile ». Concernant la sécurité des personnes et des biens, ayant constaté les menaces qui pèsent sur la sécurité des populations, elles en déduisent que cette situation est « à même d'affecter négativement leurs capacités d'exercer leurs droits électoraux ». Après avoir énuméré lesdites menaces, les parties prenantes encouragent également en ce domaine l'adoption d'une série de mesures appropriées.

Dans le chapitre V, consacré à la décrispation politique, « [l]es parties prenantes prennent acte de la mise sur pied effective d'une Commission de hauts magistrats pour un examen minutieux au cas par cas des prisonniers politiques et d'opinion, les bénéficiaires de la dernière loi d'amnistie, mais qui ne sont pas encore libérés, des exilés et réfugiés politiques repris dans la liste en annexe ». « Les parties ont pris acte avec satisfaction des cas traités par la Commission des hauts magistrats de MM. Antipas Mbusa Nyamwisi, Roger Lumbala, Floribert Anzuluni et Moïse Moni Dela. » Elles demandent à la « Commission de hauts magistrats au bénéfice de MM. Bagayamukwu et Mbonekuba une mesure de libération pure et simple ayant déjà été amnistiés ». En ce qui concerne Eugène Diomi Ndongala, elles demandent à la « CENCO de prendre des initiatives en vue de trouver une solution appropriée ». Pour Moïse Katumbi et Jean-Claude Muyambo, elles demandent à la « Commission de hauts magistrats de surseoir à statuer sur leurs cas confiés à la CENCO ». Les parties prenantes demandent en effet à la « CENCO de poursuivre ses bons offices auprès de toutes les autorités concernées pour le suivi et la résolution effective des cas emblématiques restants : à savoir Moïse Katumbi et Jean-Claude Muyambo afin qu'ils retrouvent leur liberté ». S'ajoutent encore à tous ces cas « les personnalités politiques poursuivies à la suite des manifestations du 19 septembre et/ou poursuivies à travers le territoire national au cours des événements des 19 et 20 décembre ainsi que

les jeunes de Lucha et Filimbi arrêtés le jour de l'ouverture des travaux sous l'égide de la CENCO ». Elles demandent aussi la poursuite des mesures de décripation, l'égalité d'accès à tous les courants politiques, le rétablissement du signal pour les entreprises audiovisuelles fermées ou interdites. À propos des partis politiques qui ont fait l'objet de dédoublement, il est demandé qu'ils soient rétablis dans leur situation d'avant le dédoublement.

Le chapitre VI a pour objet la mise en place, conformément à l'article 222 alinéa 3<sup>13</sup> de la Constitution, d'une « institution d'appui à la démocratie chargée du suivi de la mise en œuvre de l'accord [...]. En attendant l'adoption de la loi organique en procédure d'urgence. » La dénomination de cette structure d'appui est « Conseil national de Suivi de l'Accord et du Processus électoral (CNSA) ». Le Conseil se compose de 28 personnes issues des parties prenantes, en ce compris la CENCO. « Il sera présidé par le président du Conseil des Sages du Rassemblement. » Les missions qui lui sont assignées sont entre autres les suivantes : « assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord ; réaliser des évaluations régulières une fois tous les deux mois avec la CENI et le Gouvernement sur le processus électoral [...] ; assurer le règlement d'éventuelles divergences nées de l'interprétation de l'accord entre les parties prenantes ».

L'année 2016 se termine donc sur la signature de l'accord du Centre interdiocésain. Pour le rendre opérationnel, il restait toutefois à obtenir l'assentiment des parties prenantes à propos de ce qui fut appelé « l'arrangement particulier », c'est-à-dire les modalités d'application de certaines décisions et surtout la désignation des personnes appelées à occuper les fonctions prévues. En fait, rien n'était donc encore gagné...

## Conclusions

L'année 2016, qualifiée d'année électorale, aurait dû, au vu des événements, s'appeler plutôt année du glissement. Non que ce mode de gouvernance n'ait pas été appliqué antérieurement par le président Kabila. Mais, pour la première fois, dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'État, ce type de stratégie apparut au grand jour et avec une finalité aussi flagrante, à savoir éviter l'alternance. Confronté toutefois à une opposition radicale s'étant renforcée par la défection de la MP de plusieurs partis et personnalités, à l'apparition sur la scène politique de mouvements de jeunes très présents, à certains médias fortement critiques envers lui et à l'impopularité s'exprimant notamment à l'occasion des manifestations politiques et des matchs de football, il tenta de se protéger en adoptant une stratégie extrêmement

---

<sup>13</sup> L'article 222 alinéa 3 stipule que « par une loi organique, le Parlement pourra s'il échet instituer d'autres institutions d'appui à la démocratie ».

répressive. Or celle-ci ne pouvait que renforcer son image négative auprès d'une grande partie de la population et de partenaires extérieurs. Enfin le délabrement de l'économie se répercutant sur les conditions de vie, déjà aux limites du supportable pour de nombreux Congolais, eut pour effet d'accroître leur désenchantement et leur aspiration au changement. Certes le pouvoir de Kabila résulte en grande partie du fait qu'il possède largement la maîtrise d'une grande partie des institutions politiques : l'Assemblée nationale, les Assemblées provinciales, l'exécutif national, les gouvernorats provinciaux, la CENI, l'appareil de justice et les forces de sécurité avec toutefois des exceptions personnelles. Mais cela n'empêche pas que les responsables de ces institutions s'emploient en parallèle à satisfaire leurs ambitions personnelles tant qu'ils sont en service. D'une part, l'emprise de Kabila n'est donc pas absolue, comme en témoignent les défections qui se sont produites (voir *supra*). D'autre part, la dispersion des forces liées aux intérêts personnels des responsables politiques a pour conséquence le développement anarchique de l'appareil d'État. Les données fournies par l'étude de l'entreprise Bloomberg sur l'ampleur de la fortune de Kabila et les révélations de Jean-Jacques Lumumba sur les dysfonctionnements financiers au sein de la BGFI BANK impliquant la CENI contribuent de surcroît à fragiliser Kabila dans l'opinion publique. La méfiance de la population envers le personnel politique qui vient d'être évoquée ne fait qu'isoler davantage le chef de l'État. D'autant plus que la classe politique dans son ensemble, caractérisée par son narcissisme matériellement intéressé, ne fait qu'accentuer la déconnexion entre la société dominante et la population. Caractéristique de la classe politique qui nuit d'ailleurs aussi à l'opposition critiquée de ce fait par les mouvements de jeunes. L'image qu'offrit le comportement des acteurs politiques pour participer au dialogue puis accéder aux fonctions résultant de la mise en application dudit dialogue ne fit que renforcer leur hostilité et leurs ressentiments.

La chance de Kabila est pour le moment d'avoir autour de lui un cercle de personnes dont l'avenir dépend de son maintien au pouvoir qui lui sert d'instrument dans la mise en œuvre du glissement et qui lui fournit, en quelque sorte, une ceinture de sécurité. Le dialogue de la Cité de l'Union africaine fut conçu dans ce but et y réussit.

Cependant ne fut pas pris en compte dans son parcours la fermeté de l'opposition radicale dans ses options de départ, le rôle dont se dota la CENCO et la pression de l'extérieur en faveur d'un dialogue inclusif. Mais le face à face MP-Rassemblement donna du fil à retordre au médiateur. Cette fois, en effet, il ne s'agissait plus d'une finalité unique acquise au départ, mais de deux objectifs opposés. Le compromis fut difficile à obtenir. Mais l'accord comportant cette fois des limites imposées au glissement, quelle sera désormais l'attitude de Kabila quant à cette option ? Or la situation de la RDC telle que présentée dans ce chapitre nécessite, de toute évidence, une reprise en mains à court terme.

## Bibliographie

7sur7.cd. 18 octobre 2016. « Accord politique pour l'organisation d'élections apaisées, crédibles et transparentes en République démocratique du Congo ».

7sur7.cd. 5 décembre 2016. « Présidence de la République, Cabinet du président de la République, Communiqué officiel de la présidence de la République, le directeur de cabinet, Kinshasa ».

7sur7.cd. 22 décembre 2016.

7sur7.cd. 25 janvier 2017. « Carte géopolitique gouvernement Badibanga format 26 provinces ».

Actualité.cd. 21 octobre 2016. « Interview de O. Kamitatu ».

Actualité.cd. 22 décembre 2016. « Badibanga ».

Actualité.cd. 31 décembre 2016.

Africa News. 2016 (31 octobre). « Déclaration du 29 octobre des chefs des confessions religieuses de la RDC ».

Ambassade des États-Unis. 2016 (19 octobre). « Communiqué officiel ». Kinshasa.

Atundu Liongo, A. A. 2016 (24 octobre). « Point de presse, Présidence de la République, Cabinet du président de la République : l'accord signé au dialogue présenté au Président Joseph Kabila ».

Ban Ki-Moon. 2016 (19 octobre). « Communiqué de presse. Le Secrétaire général exprime sa profonde préoccupation après les violents affrontements entre manifestants et forces de l'ordre en RDC », Nations unies, SG/SM/18086-AF/3448.

Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme. N.d. « Note sur les principales tendances des violations des droits de l'homme au cours de l'année 2016 », Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, mission des Nations unies pour la stabilisation en RDC.

Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2016. « La décentralisation en panne ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : MRAC/L'Harmattan & ECA-CREAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 47-66.

Cabinet du président de la République. 2016 (17 novembre). « Ordonnance portant nomination de Badibanga Ntita Samy, Présidence de la République, Néhémie Mwilanya Wilondja, directeur de cabinet ». Disponible sur Mediacongo.net.

Cabinet du président de la République. 2016 (19 décembre). « Ordonnance n°16/100 portant nomination des vice-premiers ministres, ministres d'État, ministres et vice-ministres, Présidence de la République, Néhémie Mwilannya Wilonja, directeur de cabinet ». Disponible sur Agence congolaise de presse (ACP).

CENCO. 2016 (20 octobre). « Message de la CENCO sur le dialogue national et la situation sécuritaire en RD Congo ». Africa News, 21 octobre.

CENCO. 2016 (2 décembre). Radio Okapi.

CENCO. 2016 (6 décembre). Radio Okapi.

CENCO. 2016 (8 décembre). « Discours d'ouverture du président à la cérémonie d'ouverture du vrai dialogue, 8 décembre 2016 : Conférence épiscopale du Congo, Pourparlers de consolidation de la paix entre Congolais ». *Le Rassemblement*.

Centre d'actualités de l'ONU. 23 décembre 2016.

Coalition de 33 organisations de promotion et de défense des droits de l'homme pour le respect de la Constitution (CRC). 2016 (29 août). « Observations sur le feuille de route du Dialogue national inclusif ». *La Voix de l'Afrique au Canada*.

Coalition de 33 organisations de promotion et de défense des droits de l'homme pour le respect de la Constitution (CRC). 2016 (20 octobre). *Mediacongo.net*, 21 octobre.

CongoForum, 20 septembre 2016.

Congo Synthèse, 23 octobre 2016 ; 31 décembre 2016.

Conseil de l'Union européenne. 2016 (17 octobre). « Conclusions du Conseil sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 582/16, Affaires étrangères et relations internationales ».

Conseil de sécurité, Nations unies. 2016 (3 octobre). « 6/2016/833/. Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations unies pour la stabilisation en RDC ».

Cour constitutionnelle. 2016 (17 octobre). « Texte intégral de l'arrêt R. Const. 338 autorisant le report des élections ». *La Cité africaine* 1237 : 6-8.

Discours du président Kabila sur l'état de la Nation devant le Parlement réuni en congrès. 2016 (15 novembre). Texte intégral disponible sur *Actualité.cd*.

Dynamique de l'opposition & G7. 2016 (18 janvier). *Mediacongo.net* (19 janvier).

Fédération des entreprises congolaises. 2017 (19 janvier). « Mot de circonstance d'Albert Yuma Mulimbi, président national de la FEC à l'occasion de la cérémonie de présentation des vœux aux opérateurs économiques et aux corps constitués, Kinshasa ».

Filimbi. 2016 (30 août). *Congo Synthèse*, 31 août.

Forces politiques et sociales acquises au changement de la République démocratique du Congo. 2016 (10 juin). « Rapport final de la conférence des forces politiques et sociales de la République démocratique du Congo acquises au changement réunies à Genval en Belgique du 8 au 9 juin 2016 ». *The Voice of Congo*.

G7. 2016 (18 octobre). « Déclaration ». *La Prospérité*, 19 octobre.

G7. 2016 (19 octobre). « Déclaration ». *La Prospérité*, 20 octobre.

Groupe de soutien à la facilitation du dialogue politique national en RDC. 2016 (23 juillet). « Communiqué de presse de la deuxième réunion ». Kinshasa.

Groupe de soutien à la facilitation du dialogue politique national en RDC. 2016 (5 août). « Communiqué final ». Forum des As.

Groupe de soutien à la facilitation du dialogue politique national en RDC. 2016 (29 juillet). « Communiqué de presse ». *Digitalcongo.net*, 30 juillet 2016.

*Jeune Afrique*, 23 septembre 2016.

Kamerhe, V. 2016 (1<sup>er</sup> septembre). « Discours à l'ouverture du dialogue », vidéo disponible sur Hot243.

Kodjo, E. 2016 (11 avril). « Conférence de presse ». Politico.cd

Kodjo, E. 2016 (27 août). « Dialogue politique national inclusif en RDC, sous la facilitation de S.E.M. E. Kodjo, facilitateur désigné par l'Union africaine ; feuille de route ».

Kodjo, E. 2016 (16 septembre). « Communiqué de presse ». *Le Maximum*, 17 septembre.

*Le Figaro*, 18 octobre 2016.

*Le Phare*, 1<sup>er</sup> septembre 2016.

*Le Potentiel*, 2 septembre 2016.

*Le Potentiel Online*, n.d. (2016).

*La Prospérité*, 26 août 2016 ; 6 octobre 2016.

*La Tempête*, 1<sup>er</sup> septembre 2016 ; 26 septembre 2016 ; 1<sup>er</sup> novembre 2016.

Lucha. 2016 (19 octobre). *La Prospérité*.

Majorité présidentielle. 2016 (n.d.). « Communiqué ». Politico.cd, 6 octobre.

Ministère belge des Affaires étrangères (Commerce extérieur et Coopération au développement). 2016 (10 juin). « Didier Reynders reçoit les représentants de l'opposition en RDC », communiqué de presse, Newsroom.

Mutombo Mwana Nyembo, D. 2016 (6 février). Radio Okapi, 8 février.

Nations unies. 2016 (30 mars). « S/RES/2277 (2016), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7659<sup>e</sup> séance ».

Nations unies. N.d. « Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme. Note sur les principales tendances des violations des droits de l'homme au cours de l'année 2016. Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo ».

Organisation internationale de la Francophonie (OIF). N.d. « Rapport de mission d'audit du fichier électoral de la RDC, 2015 ».

Radio Okapi. 11 avril 2016 ; 18 avril 2016 ; 25 juillet 2016 ; 28 août 2016 ; 10 septembre 2016 ; 12 septembre 2016 ; 23 septembre 2016 ; 18 octobre 2016, 31 octobre 2016.

Radio Vatican. 21 décembre 2016.

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement. 2016 (24 juillet). « Communiqué ». Forum des As, 25 juillet.

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement. 2016 (29 août). *La Prospérité*, 30 août.

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement. 2016 (4 octobre). « Rapport final des travaux du Rassemblement ; communiqué ». Congo Forum.

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement. 2016 (20 octobre) « Communiqué de presse ». *La Prospérité*, 21 octobre.

---

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement. 2016 (25 octobre). *La Prospérité*, 2 novembre.

Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement & Front pour le respect de la Constitution. 2016 (17 décembre). « Déclaration politique ». Congo Synthèse, 18 décembre.

RFI, 1<sup>er</sup> septembre 2016 ; 18 octobre 2016 ; 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Rigaud, Ch. 2016 (26 mars). « RDC : l'élection des gouverneurs taillée sur mesure pour la majorité ». En ligne sur Afrikarabia.com

RTL, 18 octobre 2016.

Stearns, J.K. & Vogel, Ch. 2015 (décembre). « The landscape of armed groups in the Eastern Congo ». Center of International Cooperation, Congo Research Group.

UDPS. 2016 (14 avril). « Communiqué de presse ». *Le Phare*, 15 avril.



## QUAND LA RUE KINOISE ENVAHIT LE POLITIQUE...

*François Polet*<sup>1</sup>

Il y a douze ans, Gauthier de Villers et Jean Omasombo revenaient, dans les « Cahiers africains », sur les principaux épisodes « d'invasion des rues » par le peuple kinois, pour les analyser à l'aune de la typologie classique des phénomènes de masse avancée en 1960 par l'écrivain Elias Canetti (1966). Deux contrastes étaient notamment mis en évidence par les auteurs : un premier opposant les longues périodes d'absence de mobilisation protestataire dans les rues de la capitale, durant lesquelles l'histoire paraît destinée à être écrite par en haut, et les phases où la rue s'impose avec fracas comme force incontournable du devenir national ; un second soulignant la diversité des formes d'intervention de la foule dans l'espace public, la diversité de leur « dominante affective », tantôt rebelles (émeute du 4 juin 1959, marches de la transition), ameutées (pillages des années 1991-1993, traque des Rwandais en 1998), tantôt subjuguées, voire produites et maintenues en vie par l'orateur (meetings de Mobutu) (de Villers & Omasombo 2004).

Dans ce chapitre, nous souhaiterions prolonger cette réflexion sur la « politique de la rue kinoise » en investiguant le deuxième mandat de Joseph Kabila. La configuration sociopolitique à laquelle nous faisons face est le produit de la rencontre entre tradition autoritaire, reconstruction étatique internationale (*liberal peace*) et mondialisation du répertoire de la manifestation de rue (de Villers 2009 ; Ancelovici *et al.* 2016). Contraint par l'international, l'État congolais doit vivre avec le pluralisme politique, mais gère de manière restrictive ses expressions extra-institutionnelles, en particulier les manifestations de rue. Alors que les signes de la volonté du camp présidentiel de maintenir Kabila au pouvoir au-delà de son deuxième mandat se multiplient, le soulèvement burkinabè d'octobre 2014, puis les émeutes à Kinshasa en janvier 2015 vont placer « la rue » au cœur du rapport entre opposition et majorité.

Dans un contexte de désamorçage des contre-pouvoirs institutionnels, la confrontation politique s'est déplacée physiquement et symboliquement

---

<sup>1</sup> Doctorant en sociologie du développement à l'Université de Liège et chargé d'étude au Centre tricontinental.

dans la rue, où les interactions entre pouvoir et opposants sont marquées par l'autolimitation protestataire, le détournement et la contre-mobilisation (Siméant 2013). Nous reviendrons sur les tentatives d'organisation de manifestations par l'opposition et la société civile ainsi que sur les stratégies déployées par le pouvoir pour les disqualifier. Au-delà du dispositif répressif, les efforts de neutralisation de la protestation se sont joués sur le plan discursif et symbolique, à travers la disqualification de l'idée de manifestation publique – devenue synonyme de subversion – et la criminalisation de ses entrepreneurs supposés. Un débat public en a dérivé sur la légitimité de la manifestation de rue dans l'ordre politique démocratique et le rôle des institutions supposées l'encadrer<sup>2</sup>.

## 1. De Mobutu à Kabila

Les rues kinoises ont longtemps été vides de protestation politique d'envergure sous Mobutu (de Villers & Omasombo 2004). Cette passivité paradoxale de la population zaïroise dans un contexte d'injustice sociale extrême a suscité la perplexité des plus grands analystes. Pour Crawford Young et Thomas Turner, l'explosion sociale « aux terribles proportions » que les inégalités de classe « spectaculaires » générées par l'État Zaïre allaient tôt ou tard entraîner n'était retardée que par le mythe de la mobilité par l'éducation, la perception que des forces extérieures soutenaient le pouvoir et le développement de l'économie informelle comme solutions de survie (Young & Turner 1985). L'inaction collective aurait plutôt dérivé du discrédit de l'initiative de protestation d'après Isidore Ndaywel è Nziem, discrédit produit d'une manipulation de la mémoire des guerres et rébellions des années 1960 par l'idéologie mobutienne, visant à imposer l'idée que toute violence d'en bas est non seulement vouée à l'échec, du fait de l'implacable répression d'en haut, mais contre-productive, car génératrice de chaos et de malheur (Ndaywel è Nziem 1998). Il faut néanmoins remonter en amont du régime Mobutu pour comprendre que la manifestation de rue est durablement inscrite comme une aberration au sein d'un État hérité

---

<sup>2</sup> Nous assumons la dimension capitalo-centrée de ce chapitre. Elle ignore des dynamiques de mobilisation à l'œuvre en province, mais reflète la logique géographiquement centralisée du champ politique congolais et l'attention toute particulière que la classe politique accorde au comportement de la rue kinoise. Par ailleurs, nous ne nous sommes pas étendus sur la géographie politique de la protestation, ayant fait le choix de centrer notre propos sur les effets symboliques des protestations successives sur le champ politique. Ou comment – à travers quelles circonstances, lectures croisées, stratégies discursives, luttes de sens – « la rue » et ses réactions potentielles a progressivement envahi l'imaginaire politique congolais. Et les effets en retour sur les mobilisations, en termes d'opportunités et de contraintes.

d'un modèle colonial ayant, plus loin qu'ailleurs, poussé l'assujettissement administratif des indigènes (Young 1968).

La dévalorisation sociale de la protestation, qui se fonde aussi sur le sentiment que ses promoteurs en tirent des dividendes politiques sans en subir les risques, coexiste pourtant avec une vénération officielle des révoltés – Simon Kimbangu, les émeutiers de janvier 1959, Lumumba. Au-delà des connotations positives ou négatives de la mobilisation conflictuelle, les ressorts de l'inhibition protestataire sous Mobutu sont peut-être plus simplement à chercher dans l'existence d'un système de surveillance politique extrêmement développé visant à anticiper et prévenir toute action subversive « en provoquant la peur, l'intimidation et l'insécurité personnelle parmi les citoyens » (Schatzberg 1988). L'omniprésence de la délation et le recours aux faux rebelles dans le but d'appeler les candidats à la révolte ont longtemps entretenu un climat de suspicion, sapant toute tentative d'organisation de la résistance.

Fortement déterminée par le contexte international, la libéralisation démocratique partielle du début des années 1990 va engendrer une configuration ambivalente : des partis, associations et journaux indépendants de l'État se multiplient rapidement, une discursivité critique traverse la société, mais l'expression des aspirations collectives par la mobilisation sur l'espace public demeure inacceptable pour le pouvoir (Willame 1991). Celles-ci se produisent néanmoins à un rythme soutenu, menées par les principales forces mobilisatrices que sont l'opposition « radicale », les étudiants et les laïcs catholiques, et suivent des modalités variées (grèves, marches plus ou moins « pacifiques », opérations villes-mortes, pillages, destruction des symboles du pouvoir), dont les formes résultent essentiellement de l'anticipation de – ou de la réaction à – la violence répressive. Une marche protestataire marque en particulier cette période : la Marche des Chrétiens, ou Marche de l'Espoir, qui met des dizaines de milliers de personnes en mouvement, le 16 février 1992, pour exiger la reprise de la Conférence nationale souveraine. Organisée par un groupe de chrétiens laïcs et quelques ONG, elle sera violemment réprimée, en dépit de son registre explicitement pacifique et religieux (de Villers & Omasombo 2004).

À l'opposé de cette marche-procession, les vagues de pillage qui secouent la capitale à la même période ne sont pas seulement une fête ou une aubaine, mais « une manière indirecte de s'en prendre à l'*establishment* politique », qui correspond au fonctionnement de l'État depuis Léopold II et font l'objet d'une tolérance complice d'un pouvoir tenté par la stratégie du chaos (Ndaywel è Nziem 1998). Elles témoignent aussi du faible enracinement d'organisations politiques dont les mobilisations reflètent davantage les luttes institutionnelles que les enjeux sociaux.

À défaut du changement politique désiré, la conflictualité intensive qui caractérise cette période accouche d'un ensemble de ressources

protestataires sous la forme de mots d'ordre mobilisateurs, de modèles d'action et de compétences organisationnelles, bref d'un savoir-faire militant (Mathieu 2004). L'UDPS et ses « combattants » ont joué un rôle déterminant dans sa diffusion, du fait non seulement de son hégémonie au sein de l'espace contestataire émergent, mais également de son travail de valorisation d'une forme de militantisme total, sacrificiel, de son rapport privilégié à la rue et de son ambition d'y établir une souveraineté populaire à travers la mobilisation quotidienne d'un réseau d'assemblées militantes : les parlements-debout (Dugrand 2012).

## 2. De Kabila à Kabila

La chute de Mobutu ne libère pas la rue kinoise de l'emprise policière. À l'inverse, le régime de Laurent-Désiré Kabila (1997-2001) conçoit son rapport à la société sur le mode du commandement : les espaces d'expression péniblement conquis depuis 1990 sont implacablement supprimés, les partis d'opposition interdits, les homes de l'Université de Kinshasa vidés, tandis que le nouveau pouvoir veut remplacer le tissu naissant d'organisations de la société civile par un système de « démocratie participative » reposant sur des comités de pouvoir populaire (CCP) ayant fondamentalement un rôle de contrôle politique (Hamuli 2002). La colère populaire qui envahit les rues des quartiers est de Kinshasa (la « *Tshangu* ») en septembre 1998 est tournée vers l'envahisseur rwandais, dont des éléments ont atteint la capitale en provenance du Bas-Congo (de Villers & Omasombo 2004). Rôle à la fois spontané et décisif de la rue, qui sera ultérieurement récupéré par un président jouant à fond la carte de la résistance nationaliste.

En matière de mobilisation collective, la présidence de Kabila fils peut être découpée en deux phases. La première se caractérise par le retour d'un certain pluralisme politique, dans un contexte de « semi-tutelle internationale » et de partage imposé du pouvoir. De 2001 à 2005, Joseph Kabila s'emploie à obtenir et préserver le soutien des parrains occidentaux pour s'imposer face à ses adversaires politiques internes, ce qui implique un certain degré de mise en œuvre de la conditionnalité démocratique (Englebert & Tull 2008 ; de Villers 2009). Les rues kinoises sont peu investies par la politique durant ces années marquées par l'aspiration à la réunification du pays et au retour de la paix<sup>3</sup>.

La Constitution de février 2006 prévoit un régime libéral en matière de manifestations, disposant que les organisateurs ont pour seul devoir

---

<sup>3</sup> Une exception notable cependant : le soulèvement des étudiants de plusieurs universités de Kinshasa contre la Monuc, lors de la prise de Goma par les troupes de Laurent Nkunda, dans un contexte d'exacerbation du nationalisme congolais (Omasombo & Rashidi 2006).

d'informer préalablement l'autorité compétente. En mai 2006, une circulaire du ministère de l'Intérieur (002/2006) consacre la fin du régime d'autorisation préalable et précise les modalités du devoir de notification des promoteurs de manifestations<sup>4</sup>. Et, pourtant, les marches organisées par l'UDPS en juin et juillet 2006 pour exiger la fin de la transition et la « requalification électorale » sont systématiquement réprimées, au motif que celles-ci « ne sont pas autorisées » (Radio Okapi 30 juin 2006). Les avancées démocratiques sur le plan légal sont donc concomitantes au retour d'une gestion restrictive et violente de la protestation, paradoxe symptomatique du divorce entre l'État de droit formel en chantier, aligné sur les normes démocratiques globales, et les pratiques étatiques réelles.

La légitimité que confère à Kabila sa victoire à la présidentielle de 2006 servira un triple mouvement de concentration du pouvoir qui renforce ce schéma autoritaire, allant à l'encontre des espérances des États ayant soutenu et financé les élections : hégémonie croissante de la présidence sur l'ensemble des pouvoirs institués (Gouvernement, Parlement, justice, forces de sécurité) ; affirmation d'une souveraineté nationale et rapprochement avec la Chine pour s'émanciper de la semi-tutelle occidentale ; affirmation d'une autorité institutionnelle sanctionnée électoralement qui justifie le recours à une violence « aveugle et disproportionnée » contre toute initiative hostile à l'ordre politique issu des élections (de Villers 2009 ; Tull 2010)<sup>5</sup>. La protestation non institutionnelle est rangée dans la catégorie des comportements politiques inacceptables, dans un système qui travaille à cantonner la légitimité démocratique à l'intérieur des seules institutions étatiques.

### **3. Passes d'armes postélectorales et gestation d'un front antirévision**

La fin du premier mandat de Kabila fils (2007-2011) est marquée par une résurgence de l'activisme udpsien, sous la forme d'une succession de manifestations publiques. De juin à octobre 2011, la « fille aînée de l'opposition » organise plusieurs marches pour dénoncer la gestion des opérations préélectorales par une centrale électorale (CENI) jugée partisane. Ces mobilisations se heurtent à une logique répressive qui culminera à l'approche des élections et lors de l'annonce des résultats, faisant des dizaines de victimes dans les rangs de l'opposition, dans une tentative manifeste de casser la capacité de

---

<sup>4</sup> Les demandes de réunions ou manifestations publiques doivent être soumises aux autorités au moins trois jours à l'avance, et leur durée réduite à 24 heures durant la campagne électorale officielle. Les autorités peuvent modifier l'itinéraire prévu, repousser ou annuler la date de réunion ou de manifestation pour des raisons de sécurité ou d'ordre public.

<sup>5</sup> Les partisans de Jean-Pierre Bemba, puis les adeptes du groupe politico-religieux Bundu dia Kongo, en seront les premières victimes.

celle-ci à peser sur le cours des événements électoraux par la voie de la mobilisation. L'Église catholique prend le relais de l'UDPS le 16 février 2012, en utilisant le vingtième anniversaire de la « Marche des Chrétiens » pour exprimer le rejet des résultats des élections du 28 novembre 2011 (Radio Okapi 16 février 2012). Mais, la marche ayant été interdite la veille par le gouverneur, un dispositif policier empêchera les cortèges de se former au départ des différentes paroisses de la ville.

Neuf mois plus tard, le Sommet de la Francophonie se présente comme une fenêtre d'opportunité déterminante pour la majorité présidentielle comme pour l'opposition<sup>6</sup>. La « mobilisation générale » sonnée par le secrétaire général de l'UDPS n'accouchera cependant que d'une manifestation de deux cents militant(e)s, bientôt transformée en *sit-in* sous la pression policière. Si les autorités ont utilisé les grands moyens pour décourager les manifestants potentiels – « décréter un jour férié sans transport en commun et mettre des policiers partout », comme l'explique un agent des Nations unies (Slate Afrique 12 novembre 2013) –, le calme relatif qui règne dans la capitale reflète aussi une forme de décrochage entre hiérarchie et militants au sein de l'UDPS<sup>7</sup>.

Une nouvelle séquence politique s'est ouverte avec l'entrée en scène du mouvement rebelle M23 dans l'Est au début du mois de juillet 2012 (Johnson 2014). L'insurrection est à la fois vécue comme une menace et une opportunité pour un pouvoir peinant à dissiper la crise politique née des circonstances de sa victoire électorale. C'est donc avec l'agrément bienveillant des autorités que plusieurs milliers de chrétiens catholiques défilent dans les rues de Kinshasa, le 1<sup>er</sup> août, à l'appel de la même conférence épiscopale, « contre la balkanisation du Congo ». L'encadrement policier serré trahit cependant la crainte de voir la mobilisation prendre une tournure antigouvernementale<sup>8</sup>.

Entre novembre 2012 et septembre 2014, les rues de Kinshasa sont vides de mobilisation malgré la crise politique persistante<sup>9</sup>. La réorientation stratégique de l'UDPS en faveur d'un dialogue politique y est pour beaucoup. Par ailleurs, la tenue par le M23 d'une posture d'opposition politique

---

<sup>6</sup> Pour la première, la rencontre offrait la possibilité de mettre en scène l'adoubement international qui lui faisait défaut ; pour la seconde, il s'agissait d'une occasion en or pour démontrer au monde extérieur le rejet populaire massif d'une présidence usurpée.

<sup>7</sup> Une partie de la base du parti a été déconcertée par les changements d'attitude de Tshisekedi dans les semaines suivant l'annonce des résultats.

<sup>8</sup> Scénario qui se produira à Kisangani et à Bunia, en octobre, lors de la prise de Goma.

<sup>9</sup> Les rares mobilisations de rue ont été le fait de partisans du régime ou ont porté sur des enjeux de développement présentés sous un jour non subversif. Ainsi, la marche d'ouverture du forum social africain, tenu en janvier 2013 à Kinshasa, a fait défiler plusieurs centaines de personnes dont les slogans altermondialistes et anti-impérialistes ont largement épargné les autorités nationales.

– vitupérant la mauvaise gouvernance de Kinshasa et exigeant la libération des prisonniers politiques (Johnson 2014) –, la signature par le président, en mars 2013, de l'accord-cadre d'Addis-Abeba, bénéficiant d'une forte adhésion internationale, puis la victoire des FARDC sur les rebelles composent une actualité politique offrant peu de prise à une opposition clairsemée. Surtout, la promesse (en décembre 2012), l'annonce (en juin 2013), puis la tenue (en septembre/octobre 2013) de « concertations nationales », auxquelles l'ensemble des forces vives de la nation sont invitées en vue de « renforcer la cohésion interne face aux forces d'agression », vont exercer une force gravitationnelle qui captivera l'opposition ainsi que la société civile durant de longs mois<sup>10</sup>.

La problématique de la révision constitutionnelle va permettre à l'opposition de repartir à l'offensive. Le débat autour du déverrouillage de l'article 220, qui limite à deux le nombre de mandats présidentiels, offre la possibilité à plusieurs partis, en particulier l'UNC de Vital Kamerhe, d'occuper l'espace de « l'opposition radicale », traditionnellement tenu par l'UDPS. Il faudra néanmoins attendre le 27 septembre 2014 pour assister à la première manifestation de rue contre la révision de la Constitution. L'attitude étonnamment libérale du pouvoir à l'endroit de cette marche résulte probablement du flottement au sein de la coalition au pouvoir, dont certains piliers estiment qu'« on veut bien rester au pouvoir, mais il faut rester en phase avec la population et ceux qui sont au-delà de nos frontières » (7sur7.cd 29 août 2014).

#### **4. Le syndrome burkinabè et le soulèvement de janvier 2015**

C'est dans cette conjoncture précise qu'un événement étranger va influencer les lectures que les protagonistes font de la situation politique congolaise et de ses développements potentiels : le soulèvement burkinabè du 30 octobre 2014 contre le projet parlementaire de modification de la Constitution, qui débouche sur la chute du président Compaoré. Ce développement a des effets sur le champ politique congolais, où l'expérience burkinabè était justement l'objet d'un affrontement par procuration entre le camp présidentiel et l'opposition, alors que le débat sur l'opportunité de la révision constitutionnelle bat son plein<sup>11</sup>. Plusieurs signes, à commencer par

<sup>10</sup> Ces assises nationales, dont l'agenda caché était d'élargir l'assise politique du chef de l'État en vue de faire avaliser l'idée d'une modification constitutionnelle autorisant un troisième mandat présidentiel, n'ont pas donné les résultats espérés. Seule une minorité de personnalités d'opposition y ont participé.

<sup>11</sup> Une délégation du PPRD était présente à Ouagadougou pour s'inspirer du savoir-faire burkinabè.

le silence de la presse propouvoir, trahissent l'anxiété de la majorité quant à l'effet de cette révolte ouest-africaine sur l'opinion publique congolaise.

Le soulèvement burkinabè aura contribué à faire pencher la balance en défaveur de l'option de la révision constitutionnelle au sein de la majorité présidentielle. D'autant que celle-ci a d'autres fers au feu – des stratégies alternatives de maintien au pouvoir seraient envisagées depuis plusieurs mois (Afrikarabia.com 23 mars 2014). La mise en place de l'Office national d'identification de la population (ONIP) à la mi-octobre est d'emblée perçue par l'opposition comme « un alibi » visant à « tirer les choses en longueur » (Radio Okapi 20 novembre 2014). Le danger se précise avec le dépôt par le ministre de l'Intérieur, début janvier, d'un projet de modification de la loi électorale conditionnant la tenue des élections législatives et présidentielles à la réalisation d'un recensement général.

L'opposition prend l'initiative d'une nouvelle campagne au ton alarmiste – « Peuple congolais, l'heure a sonné, réveille-toi ! » –, qui culmine, le dimanche 11 janvier, par un meeting face au Parlement, puis par une marche au même endroit, le lendemain. Les deux actions seront étouffées par les forces de sécurité, tandis que le vote de l'Assemblée est programmé au 19 janvier. Les appels à la population « à se prendre en charge » le 19 janvier se multiplient, tandis que certaines interventions de la majorité accréditent le danger du glissement<sup>12</sup>.

La mobilisation du 19 surprend tout le monde par son ampleur, son intensité et sa durée : pendant trois jours, un grand nombre de quartiers de la capitale sont le théâtre d'une agitation sociale hors norme. Les deux pôles de mobilisation sont les alentours de la place Victoire, à quelques rues des sièges des partis d'opposition, et l'Unikin, au sein de laquelle les étudiants se barricadent après avoir tenté à plusieurs reprises de rejoindre le Parlement. Mais très vite, ces éléments organisés sont rejoints, puis débordés, par une population en colère, essentiellement jeune, qui entonne des chants anti-Kabila et n'hésite pas à affronter la police, détruire les symboles du régime, piller les commerces chinois. La disposition controversée sera finalement extirpée du texte que le Sénat adopte le vendredi 23 janvier.

L'onde de choc politique des 19, 20 et 21 janvier est considérable. Du côté du pouvoir, le traumatisme est patent. La capitale a toujours voté contre Kabila, mais le degré d'exaspération de la population à l'égard du chef de l'État avait été largement sous-estimé<sup>13</sup>. Et l'hostilité populaire s'est traduite par un passage à l'acte que l'on n'attendait pas de la part d'une population kinoise souvent présentée comme résignée et exclusivement concentrée sur

---

<sup>12</sup> À l'instar de cette interview de Lambert Mende, qui reconnaît que « le scrutin peut très bien se tenir en 2016... comme en 2017 » (RFI 17 janvier 2015).

<sup>13</sup> D'autant que des manifestations ont eu lieu simultanément dans une dizaine de villes de province, avec des points chauds à Goma et Bukavu.

sa survie quotidienne. C'est bien la qualité « plébéienne » de cette interpellation publique qui pose problème aux autorités (Corten *et al.* 2012). Qui plus est, il existe indubitablement un lien de cause à effet entre le mot d'ordre de l'opposition et le soulèvement populaire qui laisse entrevoir la capacité de cette dernière à mettre la population en mouvement (Polet 2016)

Par ailleurs, les forces de l'ordre ont perdu le contrôle de la situation du fait de leur incapacité à contenir la propagation de la protestation. La coupure d'Internet et de la communication par SMS au matin du 20 n'a pas eu l'effet escompté. Des forces de sécurité dépassées donc, et dont nombre d'éléments – en particulier parmi la police nationale et l'armée – ont manifesté de la sympathie à l'égard des protestataires. Enfin, *last but not least*, l'événement attise les tensions internes dans le camp majoritaire, qui déboucheront, quelques mois plus tard, sur le départ de sept partis significatifs de la majorité (le futur G7) et du puissant gouverneur de la province du Katanga.

Événement dans l'événement, le soulèvement de la rue s'est produit indépendamment de l'UDPS. Un tour de force dans le paysage politique kinois, comme l'exprime l'un des étudiants qui mobilise, la veille du 19 janvier, dans les homes de l'Unikin : « Au moment où nous distribuons nos tracts, j'ai appris que le président de l'UDPS, par le canal de son porte-parole, est intervenu en direct sur une chaîne d'obédience du pouvoir pour informer l'opinion que l'UDPS n'est ni de près ni de loin partie prenante de la manifestation de demain. [...] Je vous jure j'ai pleuré. Car sans l'UDPS, je me disais "qu'est-ce que nous allons faire demain ?" ». La réussite de la mobilisation ébranle le parti dans sa position quasi institutionnelle de « parti de la rue<sup>14</sup> ». Cette marginalisation relative au sein de l'espace protestataire, au bénéfice de l'UNC de Vital Kamerhe en particulier, accentue les tensions entre la hiérarchie du parti et les militants les plus jeunes, nombreux à participer à la mobilisation.

L'enseignement que tout le monde tire de la révolte de janvier, et que le porte-parole du Gouvernement ne niera pas<sup>15</sup>, est que « le pouvoir a reculé face à la rue » (France24 27 janvier 2015). La virtualité d'une nouvelle intervention de « la rue » dans le jeu politique congolais va, dès lors, conditionner la perception du rapport de force politique par les parties en présence. Pour les uns et les autres, l'hypothèse d'un scénario « à la burkinabè » est devenue vraisemblable. Côté majorité, il s'agit de s'en prémunir ; côté opposition, il

<sup>14</sup> Malgré la tentative de récupération d'Étienne Tshisekedi qui, le 20 janvier, salue le courage des compatriotes qui ont répondu à l'appel du sursaut national qu'il a récemment lancé « dans le but de rétablir la vérité des urnes pour les élections de novembre 2011 » (*La Voix de l'Amérique* 20 janvier 2015).

<sup>15</sup> Tout en cherchant à le mettre au crédit du sens des responsabilités de la majorité, qui aurait « fait un pas » vers son peuple.

s'agit d'en jouer, d'utiliser la menace de « la rue » comme levier politique, de faire accréditer sa propre capacité à mettre les foules en mouvement, à rééditer ce qu'elle appelle déjà « les trois glorieuses » de janvier pour influencer sur le dossier des élections et compenser sa propre impuissance au sein des espaces institutionnels de contre-pouvoir – Parlement, CENI, justice. Quant aux ambassades occidentales, elles sont partagées entre la peur du soulèvement populaire, facteur d'instabilité politique, et la volonté de faire respecter une Constitution impliquant le départ d'un homme devenu problématique.

## 5. Neutraliser la mobilisation, criminaliser les protestataires

Affaiblie, la majorité n'abandonne pas pour autant son projet de prolongation du mandat présidentiel. Une stratégie à trois niveaux est, dès lors, déployée : organiser l'impossibilité pratique d'avoir les élections présidentielles dans les temps (ce que les opposants qualifient déjà de « glissement »), convoquer un dialogue politique visant à coopter une partie de l'opposition et détruire les capacités de mobilisation populaire supposées de l'opposition. Cet objectif de démobilisation est poursuivi à travers la criminalisation de toute manifestation de rue hostile au pouvoir, qui est assimilée à une tentative de renversement par la violence des institutions légalement établies. La surveillance et la répression politique s'accroissent contre les entrepreneurs de mobilisation potentiels, en particulier ceux qui cherchent à élargir la protestation à la population ordinaire, non militante, comme s'il s'agissait d'enfoncer un coin entre la rue et les forces hostiles au « dialogue ».

Quand bien même ils n'ont joué aucun rôle dans les événements de janvier, les réseaux de jeunes militants prodémocratie Lucha et Filimbi, qui ambitionnent de mobiliser la jeunesse en s'inspirant des mouvements burkinabè et sénégalais, acquièrent le statut de danger existentiel pour le régime. La conférence de presse qu'ils organisent dans la banlieue populaire de Kinshasa les 14 et 15 mars, avec la participation d'organisations burkinabè et sénégalaise, et le soutien de la coopération états-unienne, est brutalement interrompue par les forces de l'ordre. Plusieurs jeunes sont incarcérés au motif « d'atteinte à la sûreté de l'État ». Pour le Gouvernement, les militants ouest-africains étaient à Kinshasa « pour apprendre aux jeunes Kinois comment se confronter aux forces de l'ordre et mettre fin à un régime sans attendre les élections » (*Jeune Afrique* 16 mars 2016).

La peur du soulèvement, de cette « masse de renversement » qui se constitue quand « un grand nombre d'hommes s'assemblent pour se tourner contre un groupe d'autres personnes dans lesquelles ils voient les auteurs de tous les ordres dont ils ont pâti » (Canetti cité par de Villers & Omasombo 2004), va jusqu'à tenter d'interdire l'évocation d'un article de la Constitution, l'article 64. Ce dernier stipule que « Tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou

qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution. Toute tentative de renversement du régime constitutionnel constitue une infraction imprescriptible contre la nation et l'État. » Déjà évoqué en 2012 par Tshisekedi, l'article est agité avec insistance par l'opposition « radicale » et par la CENCO (dans une moindre mesure), dans leurs déclarations et communications en vue de conditionner la population dans le sens d'une sorte de « devoir de mobilisation ».

Cette utilisation d'une ressource légale, que la majorité assimile à une arme pointée vers elle, ne pouvait rester sans réponse. Celle-ci se manifeste sous la forme d'une réaction du procureur général de la République, qui retourne l'article 64 contre les opposants en affirmant que ce n'est pas le premier alinéa qui est de circonstance, la RDC étant « actuellement gouvernée par des institutions démocratiquement établies conformément à la Constitution », mais bien plutôt le deuxième, à savoir la menace d'un renversement, que les opposants omettent de mentionner. Par conséquent, « toute tentative de recourir à des manifestations de rue pour résister contre les institutions en place sera interprétée comme une intention avérée de les renverser ». Et le magistrat de mentionner que « les personnalités de tout bord qui appellent la population à descendre dans la rue sont passibles des peines prévues par la loi » (*La Prospérité* 2 décembre 2015).

La criminalisation de la protestation a aussi une forte dimension idéologique, à travers la diffusion par les différents canaux gouvernementaux d'un discours de disqualification de la mobilisation contestataire, assimilée à une démarche de type insurrectionnelle et terroriste. Le cadrage du discours officiel oppose d'un côté des institutions légitimes, dont les responsables veulent résoudre les problèmes électoraux à travers des solutions endogènes – le dialogue « entre Congolais » – pour aller vers des scrutins apaisés, et des opposants opportunistes, déterminés à subvertir l'ordre institutionnel par des solutions importées – la confrontation violente – menant à la déstabilisation et à des conflits sanglants.

## 6. La « messe noire de Gorée »

Importer l'expérience burkinabè... L'ambition d'une poignée de jeunes militants congolais est devenue la hantise des autorités. L'épisode de « la messe noire de Gorée » en offre une nouvelle illustration. À l'initiative des jeunes de Filimbi, la Fondation allemande Konrad-Adenauer a invité, du 12 au 14 décembre 2015, une trentaine de militants de partis d'opposition et de la société civile congolaise à un séminaire international à Dakar, sur l'île de Gorée, sur « les élections et les processus démocratiques en Afrique subsaharienne », au cours duquel des participants de sept autres pays africains exposent leur propre expérience en matière de « sauvegarde » des processus électoraux. L'enjeu officieux est de définir une stratégie commune de

pression sur les autorités congolaises pour la tenue des élections dans les délais (Human Rights Watch 2015). Le registre des manifestations non violentes y fait l'objet d'un intérêt particulier<sup>16</sup>.

La fuite d'une note de la très influente Agence nationale des Renseignements (ANR) portant sur cet atelier de Dakar offre un éclairage précieux sur le type de lecture anxiogène, pour ne pas dire paranoïaque, qui prévaut au sommet de l'État congolais. Pour l'ANR, le « partage des expériences électorales » renvoie en réalité à « l'ensemble des informations et pratiques subversives à mettre à la portée des opposants et activistes congolais, afin de s'inspirer de la mobilisation des jeunes Sénégalais (Y'en a marre) contre le président Wade ; et au-delà, des expériences tunisienne, égyptienne et burkinabè (balai citoyen) qui ont vu les mandats constitutionnels en cours de leurs présidents, brutalement interrompus à la suite des activités insurrectionnelles de ces mouvements précités ». D'après le Renseignement congolais, le choix sélectif des invités parmi les opposants radicaux atteste de « l'existence d'une synergie d'actions (complot) visant la déstabilisation de la Nation et de l'État » et témoigne que « tout compte fait », les « parrains étrangers ne désarment pas dans leur détermination de déstabiliser la RDC en instrumentalisant les politiciens congolais et la société civile pour pousser les jeunes congolais à l'insurrection » (ANR 2015).

Des recommandations sur les plans diplomatique, politique, judiciaire, médiatique et sécuritaire clôturent la note et esquissent un véritable programme d'actions de type contre-insurrectionnel. La maîtrise de la rue est une préoccupation centrale de la Sûreté, qui recommande d'« équiper et de doter la police nationale en armes non létales et en matériel anti-émeutes pour faire face aux manifestations éventuelles ». Deux semaines précisément après Gorée, le Gouvernement exige des détenteurs de téléphone cellulaire de se faire identifier, officiellement « dans le cadre de la prévention du terrorisme » (RFI 29 décembre 2015). Quelques jours plus tard, des caméras de surveillance font leur apparition aux principaux carrefours de la capitale, dont plusieurs ont servi de lieux de concentration lors du soulèvement de janvier (RFI 4 janvier 2016), tandis que des sources concordantes signalent le démarrage d'un programme de formation à grande échelle de la Garde républicaine aux techniques anti-émeutes, normalement réservées à la police nationale.

---

<sup>16</sup> Entretien avec un participant.

## 7. Mobilisations sous contrainte

Si la rue est symboliquement au cœur de la confrontation politique partisane après janvier 2015, la rue kinoise « réelle » ne bouge pas. Entre janvier 2015 et janvier 2016, aucune mobilisation n'est organisée par l'opposition, qui mise sans doute sur l'effet persuasif de la « mise en garde de la rue » de janvier 2015 et des pressions internationales pour contrecarrer le « glissement ». La paralysie des préparatifs électoraux, l'annonce du dialogue, puis la constitution à Dakar d'un instrument de coordination relativement consensuel des forces politiques et sociales opposées au « glissement » – le Front citoyen 2016 – vont créer les conditions d'un redémarrage des mobilisations. La proactivité répressive du Gouvernement contraint néanmoins les modalités de mise en œuvre du « calendrier d'actions » de ce front dans le sens d'une autolimitation protestataire (Pommerolle & Vairel 2009 ; Siméant 2013) : offices religieux et conférences-débats sur « l'alternance démocratique » le 19 janvier (premier anniversaire des « trois glorieuses »), ville morte le 16 février (anniversaire de la Marche des Chrétiens de 1992), meetings le 24 avril (anniversaire du discours de démocratisation de 1990).

La première manifestation de rue digne de ce nom n'a lieu à Kinshasa que le 26 mai 2016, pour contester l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mai permettant à Kabila de rester en place après le 19 décembre en cas de retard dans la tenue des élections. Pour la dynamique de l'opposition, le G7 et le Front citoyen 2016, l'ambition est de provoquer une mobilisation populaire à grande échelle permettant de faire reculer le pouvoir comme en janvier de l'année précédente, car à l'instar de la révision avortée de la loi électorale, l'arrêt de la Cour crée les conditions juridiques d'un maintien au pouvoir de Kabila. La manifestation, qui rassemble entre 2000 et 5000 personnes sur les grands boulevards, n'a cependant ni l'ampleur ni l'impact politique souhaités par les organisateurs.

Le bilan mitigé de la manifestation est, en partie, le résultat de l'attitude des autorités. Celles-ci ont subi une pression internationale exceptionnelle dans les jours précédant la manifestation<sup>17</sup>. En autorisant la marche et en laissant les manifestants se rassembler et démarrer la manifestation, elles ont favorisé une concentration de militants relativement contrôlable par les forces policières, qui sont intervenues en aval, loin des quartiers populaires. Parallèlement, une batterie de mesures d'intimidation préventives ont empêché la mobilisation du campus de l'Unikin et la dispersion des étudiants au sud de la ville. Les principaux mécanismes de contagion ayant joué lors du soulèvement de janvier 2015 ont, de la sorte, été désamorçés (Polet 2016).

---

<sup>17</sup> Avec notamment un appel du porte-parole de l'ONU à New York à autoriser les manifestations pacifiques le 26 mai.

## 8. Détournements et contre-mobilisations

La suppression de la mobilisation politique entraîne la politisation de mobilisations originellement non politiques : en l'absence de canaux autorisés, la résistance populaire se manifeste sur le mode de la fronde, de la provocation, dans des espaces d'expression à caractère religieux, sportif ou culturel. Le phénomène « *Yebela !* » est une manifestation éloquente de ce mode d'expression par défaut de l'insubordination en contexte autoritaire (Siméant 2013). Il apparaît à la faveur de la participation du Congo à la CHAN, en janvier-février 2016. Le slogan « *Kabila oyebela, mandat esili !<sup>18</sup>* », ou tout simplement « *Yebela !* », est le détournement d'un chant de supporters qui a commencé à être scandé par des groupes se mêlant aux foules en liesse qui se formaient spontanément à chaque victoire de l'équipe nationale. L'expression se diffuse rapidement sur les réseaux sociaux et ponctue les déclarations ultérieures de l'opposition.

Les autorités, qui craignent plus que tout la mise en contact du peuple kinois en effervescence et de la revendication politique sur l'espace public, réagissent par la voix du chef de la police de Kinshasa, qui intervient à la télévision nationale la veille de la finale pour interdire toute manifestation de joie dans les rues de la capitale en cas de victoire, comme de défaite, du Congo, au motif que « des gens mauvais en profitent pour créer des problèmes au lieu de fêter ». Le mot d'ordre ne sera que très partiellement respecté et la police interviendra en début de soirée pour disperser un groupe de plusieurs centaines de supporters scandant des chants hostiles au président (*L'Équipe* 7 février 2016).

Mais le camp Kabila ne fait pas qu'étouffer les tentatives de politisation de la rue par l'opposition, il s'emploie lui-même à politiser l'espace public en sa faveur. L'appropriation symbolique et physique de la rue est devenue un enjeu primordial de la lutte politique. Dans ce qui ne peut être compris que comme une réponse coordonnée au « *Yebela* », des rassemblements « spontanés » surgissent lors des déplacements du chef de l'État et entonnent en dansant le slogan « *Wumela !* » (« Reste longtemps »)<sup>19</sup>. Or, Joseph Kabila, qui ne cherche traditionnellement pas le contact de la population, multiplie en ce début d'année 2016 les sorties dans la capitale : coup d'envoi de la campagne de reboisement de la ville, inspection de trois stades municipaux en chantier, visite du pont de Matete.

Parallèlement, le PPRD orchestre des manifestations dans la capitale, faisant défiler militants et gros bras à des marches et meetings en faveur du

---

<sup>18</sup> « Kabila, sache-le, ton mandat est fini ! »

<sup>19</sup> Des mises en scène qui ne sont pas sans rappeler les chants « *Djalelo* » à la gloire de Mobutu.

dialogue ou de la « longévité » de Kabila<sup>20</sup>. « Le débat sur la popularité, le débat sur le contrôle de Kinshasa est clos », déclare un haut cadre du PPRD à l'issue de la marche dédiée au quarante-cinquième anniversaire de Joseph Kabila (www.lesofonline.net 7 mai 2016). Cette occupation de la rue passe par la mobilisation politique de la délinquance urbaine, à travers l'élargissement de la mise en clientèle de jeunes désœuvrés, « sportifs » ou « *kulunas* » des quartiers défavorisés, qui sont utilisés pour marcher ou pour perturber les manifestations de l'opposition.

## 9. Stratégie de la tension et interdiction des mobilisations

Du côté de l'opposition, l'exil forcé de Katumbi puis la création à Genval, le 9 juin, du « Rassemblement des Forces politiques et sociales acquises au changement », sous la houlette d'Étienne Tshisekedi, redistribuent les cartes. Après quatre ans de retrait et de pourparlers non assumés avec le PPRD, l'UDPS réoccupe presque naturellement le centre de gravité de l'opposition « radicale », à la grande satisfaction de ses combattants et de sa ligue des jeunes, qui rongent leurs freins depuis 2012. Marginalisée par l'alliance UDPS-Katumbi, l'UNC de Vital Kamerhe fait le virage inverse, en désertant la mobilisation de rue pour la participation au dialogue proposé par Kabila, dilapidant de la sorte en quelques jours une crédibilité comme parti d'opposition si laborieusement construite depuis 2010.

On a pu penser que la « retenue » des forces policières qui repoussaient les milliers de sympathisants massés aux abords de l'aéroport de Ndjili lors du retour du vieil opposant, le 27 juillet, résultait d'un changement dans la politique de gestion des foules. Les sanctions américaines contre le chef de la police de Kinshasa et la visite de l'ambassadeur des États-Unis au gouverneur de la ville, dix jours plus tôt, avaient sans doute pesé... Mais cette décrispation passagère résultait sans doute aussi des calculs de la majorité présidentielle, qui misait toujours sur une participation de l'UDPS (et des forces que celle-ci a amarrées à Genval) au dialogue. La posture diamétralement opposée tenue quatre jours plus tard, lors du premier meeting du Rassemblement, par Tshisekedi, qui affiche sa volonté d'aller à la confrontation politique à travers « un calendrier d'actions citoyennes », « pour faire échec à tout coup de force contre la Constitution », remplace le clan présidentiel sur sa trajectoire anti-insurrectionnelle.

Les manifestations du 19 et du 20 septembre 2016 vont fournir au pouvoir l'occasion de soustraire les rues de la capitale à l'action de l'opposition.

<sup>20</sup> Cette adhésion populaire au régime est bien sûr largement artificielle en ce qu'elle est, pour une bonne part, le reflet de la puissance financière du PPRD, qui finance les participants et oblige les employés.

Cette première « mobilisation générale » en vue de « signifier à Kabila le début de son préavis », convoquée par le Rassemblement à la date où la CENI devait théoriquement convoquer le corps électoral, a immédiatement dégénéré en affrontements violents entre les manifestants et la police. À l'instar de janvier 2015, le conflit a pris un tour émeutier et s'est rapidement étendu à plusieurs quartiers de la capitale et au campus de l'Unikin. Certains éléments dans le comportement des autorités et des forces de l'ordre laissent penser que cette situation chaotique est le résultat d'une stratégie de la tension à l'italienne élaborée au sommet de l'État<sup>21</sup>. Le 21 septembre, le gouverneur de la ville-province décide de « différer » toute manifestation à caractère politique sur la place publique à Kinshasa pour éviter un nouvel épisode de « dégâts matériels et humains » et prévenir « tout risque d'escalade de violence » ([www.times.cd](http://www.times.cd)).

Cette interdiction sera systématiquement opposée aux initiatives de mobilisation dans les semaines et les mois suivants. Si le Rassemblement s'adapte dans un premier temps, en donnant à son premier « carton jaune à Kabila » du 19 octobre la forme d'une ville morte, il est mis dans l'incapacité de tenir ses meetings du 5 puis du 19 novembre, du fait de l'importance du dispositif policier. L'interdiction est bravée parallèlement par les militants des nouveaux mouvements citoyens de la jeunesse, Lucha et Filimbi en particulier, dont l'activité s'intensifie sensiblement dans la capitale durant le deuxième semestre de l'année 2016. Leurs tentatives successives de dépôt de *memorandum* et de *sit-in* au siège de l'Union africaine (les 21, 27-28 et 29 octobre) pour dénoncer l'accord politique issu du dialogue sont réprimées, tandis que s'emballe la politique d'arrestations des personnalités des mobilisations : jeunes cadres des partis d'opposition, leaders des mouvements citoyens et journalistes couvrant leurs actions<sup>22</sup>.

Cette mesure d'interdiction de manifester fait l'objet d'une vive controverse quant à sa dimension légale. Du côté du pouvoir, il s'agit d'un devoir de responsabilité de la part d'institutions ayant constaté l'incapacité de « certains partis » à exprimer leurs revendications politiques sans violence. Pour les ONG et partis d'opposition, la décision viole plusieurs articles de la Constitution qui garantissent les droits à la manifestation et aux réunions publiques, car elle n'est pas fondée sur les dispositions légales pouvant restreindre ou limiter l'exercice de ces droits. Des droits qui sont « particuliè-

---

<sup>21</sup> Parmi ces éléments : le fait que la police s'est violemment opposée à la progression des manifestants vers le point de départ d'une marche pourtant autorisée, et le choix du gouverneur de refuser deux propositions d'itinéraire des organisateurs pour leur imposer un parcours passant devant deux sièges du parti présidentiel (Cros 2016).

<sup>22</sup> On notera que des sanctions internationales ciblées des auteurs d'épisodes répressifs répondent en miroir aux intimidations ciblées des promoteurs de mobilisation.

rement importants en démocratie<sup>23</sup> ». La mesure est par ailleurs dénoncée par plusieurs instances onusiennes et étrangères, qui l'assimilent à une restriction supplémentaire de l'espace politique (Unmultimedia 30 novembre 2016). Mais la majorité se défend pied à pied : la liberté de manifester est un droit constitutionnellement subordonné au respect de conditions légales d'ordre public, de sécurité et de bonnes mœurs (Mediacongo.net 4 novembre 2016).

Le cadrage sécuritaire du discours politique se durcit : la paix et la stabilité sont des biens supérieurs de la nation, car produits de la souffrance collective et garants du développement, dont la protection justifie la mise entre parenthèses temporaire par l'État de certaines libertés qui sont l'objet d'abus de la part de personnes misant sur le sang et la violence pour parvenir au pouvoir.

Assimilée à une conduite violente, la manifestation publique n'est plus seulement illégitime, elle devient illégale. En éradiquant la protestation, il s'agit de dépolitiser la rue de force, d'en extirper le mal politique, pour sauver le vivre-ensemble national que seul l'espace politique délimité par les institutions formelles peut renforcer.

À l'heure où nous mettons la dernière main à ce chapitre, à précisément deux semaines de la fin du second mandat de Kabila, une ultime tentative de conciliation entre pouvoir et opposition est menée par la CENCO. Si celle-ci devait échouer, l'ensemble des moyens politiques, juridiques, idéologiques et policiers mobilisés par le clan présidentiel suffiront-ils à conjurer la mobilisation à grande échelle qui sera convoquée ?

## Bibliographie

Afrikarabia.com. 23 mars 2014.

Ancelevici, M. *et al.* 2016. *Street Politics in the Age of Austerity: From the Indignados to Occupy*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

ANR (Agence nationale de renseignements). 2015. « Note à l'honorable Léon Kengo wa Dondo, président du Sénat, 12 décembre 2015 ».

Baudouin, H. 2002. *Donner sa chance au peuple congolais. Expériences de développement participatif 1985-2001*. Paris : Karthala.

Boshab, E. 2013. *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation*. Bruxelles : Larcier.

Bouvier, P. & Omasombo, J. 2014. « RDC 2013. Le "pouvoir central" entre virage et mirage ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84).

<sup>23</sup> Argument repris le 3 novembre dans une requête en annulation de la décision du gouverneur adressée à ce dernier par huit ONG et sept partis politiques (*La Tempête des tropiques* 4 novembre 2016).

Canetti, E. 1966. *Masse et puissance*. Paris : Gallimard.

CENCO. 2015 (24 novembre). « Faudra-t-il encore que le sang coule en RD Congo ? » (« Message du comité permanent extraordinaire de la CENCO pour la réussite du processus électoral »).

Corten, A. et al. 2012. *L'Interpellation plébéienne en Amérique latine. Violence, actions directes et virage à gauche*. Paris : Karthala.

Cros, M.-F. 2016 (26 septembre). « Des AK-47 plutôt que des canons à eau, une stratégie qui pose question ». *La Libre Belgique*.

de Villers, G. 2009. « Les trois présidences de Joseph Kabila. Vertus et limites d'une stratégie de l'extraversion ». *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Anvers : Université d'Anvers.

de Villers, G. 2016. *Histoire du Politique au Congo-Kinshasa. Les concepts à l'épreuve*. Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.

de Villers, G. & Omasombo J. 2004. « Quand le peuple kinois envahit les rues... ». In T. Tréfon (éd.), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 61-62).

Dugrand, C. 2012. « Combattants de la parole. Parlementaires-debout et mobilisation partisane à Kinshasa ». *Politique africaine* 127 (3) : 49-69.

Englebert, P. 2009. *Africa. Unity, Sovereignty, and Sorrow*. Boulder/London : Lynne Rienner Publishers.

Englebert, P. & Tull, D. 2008. « Postconflict reconstruction in Africa. Flawed ideas about failed states ». *International Security* 32 (4).

France24. 27 janvier 2015.

Hamuli, B. 2002. *Donner sa chance au peuple congolais. Expériences de développement participatif (1985-2001)*. Paris : Karthala.

Human Rights Watch. 2015 (15 décembre). « DR Congo: Human Rights Watch Statement on Dakar Meeting ».

*Jeune Afrique*. 16 mars 2016.

Johnson, D. 2014. « La dynamique des groupes armés dans l'Est du Congo et le cas du M23 ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84).

*L'Équipe*. 7 février 2016.

Lafargue, J. 1996. *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*. Paris : Karthala/IFRA.

*La Prospérité*. 2 décembre 2015.

*La Tempête des tropiques*. 4 novembre 2016.

*La Voix de l'Amérique*. 20 janvier 2015.

Mathieu, L. 2004. *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*. Paris : Textuel (coll. « La discorde »).

Mediacongo.net. 4 novembre 2016. « Communiqué de presse du porte-parole du Gouvernement ».

- Ndaywel è Nziem, I. 1998. « Du Congo des rébellions au Zaïre des pillages ». *Cahiers d'études africaines* 38 (150-152) : 417-439.
- Omasombo, J. & Rashidi, N. 2006. « La “dernière” transition politique en RDC ». *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*. Anvers : Université d'Anvers.
- Polet, F. 2016. « Kinshasa, les 19, 20 et 21 janvier 2015. Une révolte démocratique ». *Revue Tiers Monde* 228 (octobre-décembre).
- Pommerolle, E. & Vairel, F. 2009. « Introduction. S'engager en situation de contrainte ». *Genèse* 77 (4) : 2-6.
- Radio Okapi. 30 juin 2006 ; 16 février 2012 ; 20 novembre 2014.
- RFI. 17 janvier 2015 ; 29 décembre 2015 ; 4 janvier 2016.
- Schatzberg, M. 1988. *The Dialectics of Oppression in Zaire*. Bloomington: Indiana University Press.
- Siméant, J. 2013. « Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée à l'Afrique ». *Revue internationale de Politique comparée* 20 (2) : 125-143.
- Slate Afrique ([www.slateafrique.com](http://www.slateafrique.com)). 12 novembre 2013.
- Tull, D. 2010. « Troubled state-building in the DR Congo: the challenge from the margins ». *The Journal of Modern African Studies* 48 (4) : 643-661.
- Unmultimedia. 30 novembre 2016.
- Willame, J.-C. 1991. « De la démocratie “octroyée” à la démocratie “enrayée” (24 avril 1990-22 septembre 1991) ». *Les Cahiers du CEDAF-ASDOC Studies* 5-6 (2).
- Young, C. 1968. *Introduction à la politique congolaise*. Kinshasa/Kisangani/Lubumbashi : Éditions universitaires du Congo.
- Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : The University of Wisconsin Press.
- [www.lesoftonline.net](http://www.lesoftonline.net). 7 Mai 2016.
- 7sur7.cd. 29 août 2014.



# L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ EN MILIEU CARCÉRAL : ÉTUDE COMPRÉHENSIVE DES PRATIQUES DES ACTEURS DE LA PRISON CENTRALE DE BUKAVU

*Charles Kakule Kinombe*<sup>1</sup>

## Introduction

Dans un État de droit, le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements pénitentiaires est assuré sur la base des textes légaux et réglementaires. Cependant, plusieurs travaux de sociologie carcérale (Sykes 1958 ; Chauvenet, Orlic & Benguigui 1994 ; Benguigui 1997 ; Herzog-Evans 1998 ; Chauvenet 2000 ; Chantraine 2004 ; Snacken 2011 ; Ruest 2012 ; Rostaing 2014 ; Fernandez 2015) ont démontré l'inapplication systématique des normes formelles en prison. En effet, ces études mettent en évidence la conception selon laquelle l'application systématique des règles officielles peut augmenter les tensions entre les individus incarcérés et les agents pénitentiaires. Elles rejoignent ainsi le raisonnement emblématique du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP) selon lequel « le droit n'est pas tant ce qu'en disent les textes mais ce qu'en font les acteurs » (Le Roy 2004 : 156). Le présent chapitre s'inscrit dans cette conception du LAJP en examinant ce que font réellement les acteurs de la prison centrale de Bukavu pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité. La question centrale de cette étude est : « comment se réalise le maintien de l'ordre et de la sécurité à la prison centrale de Bukavu ? ». Il s'agira d'une étude descriptive et compréhensive de ces pratiques, mais aussi d'analyser les logiques qui les sous-tendent en s'inspirant des notions de « normes pratiques » développées par Olivier de Sardan (2008a ; 2015), et de la théorie de la « gouvernance négociée » selon Englebert et Tull (2013 : 5-22) et Vlassenroot (2008 : 44-67) tout en privilégiant une approche qualitative et inductive.

Olivier de Sardan définit le terme « normes pratiques » comme « *the various informal, de facto, tacit or latent norms that underlie the practices of actors which diverge from the official norms* » (Olivier de Sardan

---

<sup>1</sup> Doctorant en criminologie à l'Université catholique de Louvain, assistant à la faculté de droit de l'Université catholique de Bukavu et chercheur au Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité.

2015b : 8). L'ordre et la sécurité à la prison centrale de Bukavu sont maintenus dans une large mesure en dehors du cadre juridique. Il s'observe une certaine collaboration entre le personnel pénitentiaire et les détenus, ce qui nous fait penser à ce que Englebert et Tull (2013 : 5-22) ainsi que Vlassenroot (2008 : 44-67) appellent la « nature négociée de la gouvernance ». Ceci ne veut pas dire pour autant que l'ordre et la sécurité ne sont pas réglementés. Cette recherche utilise le concept de « normes pratiques » pour montrer l'existence d'une réglementation, au sein de cet établissement carcéral, qui diverge des normes formelles.

Ce chapitre veut démontrer qu'à partir des normes pratiques (par exemple, la présence de « personnel détenu », la pratique « droit de sortie », la pratique « droit de visite ») instaurées par les agents pénitentiaires, il est possible de concevoir un système pénitentiaire qui soit conforme à la réalité congolaise, caractérisée par l'insuffisance de moyens et parfois par le manque de volonté de respecter la loi dans le domaine carcéral.

Les données permettant d'alimenter la réflexion proposée dans ce chapitre sont issues de diverses recherches empiriques menées à la prison centrale de Bukavu pendant trois mois (du 16 septembre au 15 novembre 2013 et du 29 juillet au 29 août 2016). Nous avons, de fait, effectué des observations directes à la prison centrale de Bukavu, et mené des entretiens semi-directifs ainsi que des conversations avec les différents acteurs de cet établissement, en l'occurrence, le personnel officiel, le personnel détenu, les détenus et les visiteurs. Au total, nous avons réalisé soixante entretiens dont six avec le personnel officiel, vingt-quatre avec le personnel détenu et trente avec les détenus. Certains acteurs, notamment les visiteurs, se sont montrés très réticents face au magnétophone que nous utilisions pour enregistrer les données. C'est ainsi que nous avons recouru aux conversations situées pour surmonter cette difficulté. En enregistrant vingt conversations situées avec les visiteurs, nous avons atteint la saturation empirique.

Hormis la présente introduction et la conclusion, ce texte sera circonscrit en trois points principaux ci-après :

- les problèmes majeurs du système carcéral en RDC et la mise en place du « personnel détenu » ;
- quelques pratiques sécuritaires et disciplinaires des agents pénitentiaires de la prison centrale de Bukavu et leurs logiques ;
- la déconstruction des concepts d'« ordre » et de « sécurité ».

## 1. Les problèmes majeurs du système carcéral en RDC et la mise en place du « personnel détenu »

Le système pénitentiaire congolais fait face à divers problèmes, en l'occurrence les mauvaises conditions de détention<sup>2</sup> (manque de nourriture, de soins médicaux, de literie, de logement, etc.) (Ministère de la Justice et des Droits humains 2015 : 41), l'absence de séparation des détenus<sup>3</sup>, la vétusté des infrastructures pénitentiaires<sup>4</sup>, le manque de formation des agents pénitentiaires<sup>5</sup>, l'absence de statistiques pénitentiaires et de contrôle des procédures disciplinaires, une surreprésentation des prévenus en détention préventive, la vétusté des textes régissant les établissements pénitentiaires<sup>6</sup> et la surpopulation carcérale<sup>7</sup>.

Suite aux guerres récurrentes qu'a connues la RDC, un nombre important de militaires condamnés par la justice militaire se retrouvent en prison. En principe, ces derniers devraient être gardés dans les prisons militaires. Mais, en raison du nombre insuffisant de telles infrastructures, ces détenus sont incarcérés dans les mêmes prisons que les civils.

L'article 363 de la loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002 portant sur le Code judiciaire militaire<sup>8</sup> dispose que : « il est créé des prisons militaires

<sup>2</sup> Ces mauvaises conditions de détention contredisent l'article 18, alinéa dernier de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 qui dispose : « Tout détenu doit bénéficier d'un traitement qui préserve sa vie, sa santé physique et mentale ainsi que sa dignité ». Elles contredisent aussi les règles minima des Nations unies sur le traitement des détenus ratifiées par la RDC.

<sup>3</sup> À la prison centrale de Bukavu, il n'y a pas de séparation entre les civils et les militaires, entre les prévenus et les condamnés ; les enfants en conflit avec la loi sont gardés dans le même établissement que les adultes.

<sup>4</sup> La plupart des établissements pénitentiaires furent construits à l'époque coloniale. Aujourd'hui, ils sont en état de délabrement avancé. Certains d'entre eux ne sont plus opérationnels. Selon les informations officielles du ministère de la Justice, la RDC compte actuellement 120 prisons opérationnelles (<http://www.prisonstudies.org/country/democratic-republic-congo-formerly-zaire> – consulté le 5 juillet 2016).

<sup>5</sup> Il convient de souligner que l'école nationale de l'administration pénitentiaire congolaise ne fonctionne plus depuis 1989.

<sup>6</sup> À titre illustratif, l'ordonnance 344, qui est le texte principal en matière pénitentiaire en RDC, prévoit notamment l'usage des menottes comme sanction disciplinaire. Or, la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 et les règles minima des Nations unies sur le traitement des détenus interdisent le traitement cruel, inhumain et dégradant.

<sup>7</sup> La surpopulation carcérale est considérée comme le dépassement en pourcentage du nombre de détenus par rapport à la capacité du parc pénitentiaire. Pour de plus amples détails sur la surpopulation en milieu carcéral, lire Tournier (2007 : 92), Nguimbi (2008 : 163-164), Devresse (2013 : 345 et s.) et Rutherford (1988 : 297-301).

<sup>8</sup> Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002 portant sur le Code judiciaire militaire. 2003 (20 mars). *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial.

sur toute l'étendue de la République. Leur organisation et leur fonctionnement sont déterminés par voie réglementaire ». Il est déplorable de noter que la RDC, pays aux conflits armés multiples, ne compte que quelques prisons militaires, en l'occurrence la prison de Ndolo<sup>9</sup> située au centre-ville de Kinshasa, la prison d'Angenga et la prison militaire de Mbandaka dans la province de l'Équateur. La prison de Bulambembe, au Bas-Congo, n'est pas opérationnelle, suite à la vétusté et au manque d'entretien des bâtiments.

L'insuffisance des prisons militaires a entraîné le transfert des détenus militaires vers les prisons civiles. Ce qui contribue pour beaucoup à leur surpeuplement. Il n'existe pas, toutefois, dans ces prisons civiles, de séparation entre catégories de détenus, civils et militaires, ce qui expose les premiers aux pressions des seconds.

Selon les estimations de l'ASF (2015 : 2), la RDC compte actuellement environ 22 000 détenus, parmi lesquels 82 % seraient en détention préventive.

« Les conditions de détention des prisonniers sont rendues extrêmement difficiles par le dépassement des capacités d'accueil et se situent bien en deçà des standards minima en la matière. Les taux de surpopulation carcérale dans les prisons du pays sont alarmants et peuvent atteindre 400 %, comme à la prison de Makala à Kinshasa » (ASF 2015 : 2).

Du fait de cette surpopulation carcérale<sup>10</sup>, le personnel de l'administration pénitentiaire congolaise se trouve largement en sous-effectif<sup>11</sup>, ce qui rend difficile le maintien de l'ordre et de la discipline. L'administration pénitentiaire congolaise recourt à la police, voire même à l'armée, pour maintenir la sécurité en prison, or ce n'est pas la mission première des policiers ou des militaires. Affectés dans les prisons, ceux-ci ont notamment pour tâches de surveiller tous les mouvements à l'extérieur, de maîtriser les détenus cherchant à s'évader et de contrôler les visiteurs. Ils agissent davantage pour la sécurité extérieure<sup>12</sup> (Snacken 2011 : 146) que pour la sécurité intérieure. Ils ne se préoccupent effectivement pas du maintien de l'ordre dans la prison. Or, le contrôle de l'extérieur ne suffit pas à maintenir

---

<sup>9</sup> <https://wazaonline.com/fr/archive/ndolo-la-nouvelle-prison-des-detenus-militaires-kinshasa> (consulté le 20 juillet 2016).

<sup>10</sup> Les statistiques de la prison centrale de Bukavu du mois de juillet 2016 font état de 1300 détenus, or cet établissement a été conçu pour accueillir 500 détenus.

<sup>11</sup> Les 1300 détenus incarcérés à la prison centrale de Bukavu au mois de juillet 2016 étaient placés sous la garde de neuf surveillants (personnel officiel), dix policiers et huit militaires. Le constat qui s'en dégage est l'insuffisance du personnel officiel par rapport au nombre de détenus.

<sup>12</sup> La sécurité extérieure réfère aux attentes de la société selon lesquelles la prison doit garder les détenus à l'intérieur et prévenir le risque d'évasion (Max Martin 2015).

le calme. Par ailleurs, la gestion interne des détenus revêt une importance capitale au vu des émeutes pouvant survenir en milieu carcéral.

Afin de pallier l'absence ou l'insuffisance de sécurité interne, l'administration pénitentiaire congolaise s'appuie sur un groupe de détenus appelé « personnel détenu » (Bounougou 2012 : 42 ; Morelle 2013 : 332 ; Kakule Kinombe 2014 : 31 ; Le Marcis 2014 : 14 ; N'Kulu Ngoy 2015 : 308) ou « système des *capitas*<sup>13</sup> » (ASF 2015 : 3) et lui confie des tâches dévolues classiquement à l'administration pénitentiaire : entre autres, le maintien de l'ordre et de la discipline, la préparation et la distribution alimentaire, l'entretien des locaux, la gestion des conflits, etc. En outre, ce personnel détenu renseigne les autorités de la prison sur toute conspiration d'évasion ou tout complot menaçant l'institution, sur les cas de maladie ainsi que sur le comportement des détenus (Bounougou 2012 : 319).

En Occident, la garde des personnes privées de liberté est confiée au personnel pénitentiaire (Snacken 2011 : 131), également nommé « surveillant » (Chauvenet, Orlic & Benguigui 1994 : 24). Il s'agit du « personnel officiel ». « Dans les prisons congolaises en général et celle de Bukavu en particulier, la réalité se présente autrement. Le personnel pénitentiaire est subdivisé en deux catégories, à savoir le personnel officiel et le personnel détenu. Cette spécificité n'est pas propre au système carcéral congolais » (Kakule Kinombe 2016 : 233). Compte tenu du manque de personnel officiel, cette répartition se retrouve dans la plupart des États africains (Garces, Martin & Darke 2013) tels que le Cameroun (Morelle 2013), le Rwanda (Tertsakian 2008 ; Deslaurier 1999), la Côte d'Ivoire (Le Marcis 2014), le Ghana (Ewoame 2011 ; Akoensi 2014) et la Sierra Leone (Jefferson Feika & Jalloh 2014).

« La présence du “personnel détenu” en milieu carcéral africain remet en cause la structure de base unique “reclus-personnel” (personnel officiel) développée par Goffman (1968) en contexte occidental. En Afrique, cette structure devient “personnel officiel-personnel détenu” » (Kakule Kinombe 2016 : 235).

Les membres du personnel officiel exercent leur contrôle sur les détenus tout en déléguant pour partie cette tâche à certains prisonniers. Ces derniers sont appelés différemment selon les États. En RDC, on préfère parler de « gouvernement des détenus », de « personnel détenu » ou encore de « gouvernement des *capitas* », comme souligné ci-dessus. Au Cameroun, le terme couramment employé est celui de « super-détenu » ou d'« antigang »

<sup>13</sup> Au sens général, le terme « *capita* » désigne le « chef de village ». *In specie*, ce concept veut signifier l'ensemble des détenus qui accomplissent certaines des tâches dévolues classiquement à l'administration pénitentiaire.

(Bounoungou 2012 : 27). Au Rwanda, c'est l'expression « *the prisoners government* » (Tertsakian 2014 : 6) qui est en vigueur.

Pour nommer son organisation, le personnel détenu utilise des concepts étatiques – nous faisons ici allusion au concept de « gouvernement ». Ce choix n'est pas dû au hasard. Il est motivé par le souci de conférer à l'organisation une certaine valeur auprès des détenus. Ceux-ci sont ainsi amenés à croire que leur organisation présente les mêmes attributs que ceux du gouvernement de l'État. Ceci nous fait penser à ce que Hansen et Steputat (2005) ont appelé « *languages of stateness* » ou encore aux propos de Vlassenroot et Hoffmann (2014) qui évoquent le « *mimicking statehood* ».

Les « super-détenus » sont des détenus qui « brillent par leur ancienneté et par leur influence ou leur domination sur les autres détenus » (Bounoungou 2012 : 319). Ils tirent leur force de la confiance que le « personnel officiel » leur accorde.

À ce sujet, Norbert<sup>14</sup>, membre du personnel officiel, témoigne :

« Pour accomplir nos tâches quotidiennes [...] pour pallier l'insuffisance du personnel, nous recourons au service de certains détenus appelés "personnels détenus". Ceux-ci sont choisis parmi les détenus les plus anciens et faisant preuve d'amendement aux yeux des chefs. Il s'agit des détenus qui présentent une certaine influence sur leurs pairs. »

Bienfait, membre du personnel détenu, ajoute :

« François nous confie des tâches très importantes, par exemple celle de garder les clefs de différents dortoirs, parce qu'il place une certaine confiance en nous. »

À la prison centrale de Bukavu, le gouvernement des détenus se compose du *capita* général, du secrétaire, du commandant PM, du PM de la cour<sup>15</sup>, des *capitas* des quartiers<sup>16</sup> et cellules<sup>17</sup>, ainsi que des chargés de cuisine et toilettes. Ces agents jouent un rôle crucial dans la gestion courante de l'établissement au regard du nombre insuffisant de personnel officiel et du manque de moyens pour rémunérer les employés.

PM est un sigle qui signifie « policier militaire ». Ce terme est emprunté au vocabulaire militaire en raison de la militarisation des prisons

<sup>14</sup> Pour préserver l'anonymat, les noms utilisés dans le présent travail sont des pseudonymes.

<sup>15</sup> La cour fait allusion ici à la cour centrale, appelée aussi « quartier général », qui est le plus vaste quartier de la prison centrale de Bukavu. Les PM de la cour désignent les détenus qui s'occupent de la surveillance au quartier général.

<sup>16</sup> Il s'agit de quatre détenus qui sont affectés dans les quatre quartiers de la prison centrale de Bukavu.

<sup>17</sup> Les *capitas* de cellule sont également appelés « chefs de cellule ». Ils sont affectés dans chaque cellule de la prison centrale de Bukavu.

congolaises. En raison de la prédominance des militaires dans le corps du personnel détenu, ce dernier est organisé et structuré d'une façon militaire en recourant notamment aux titres de l'armée. Ainsi l'appellation « policier militaire » est réservée aux militaires chargés de surveiller et de contrôler d'autres militaires.

Dans les États qualifiés « d'États dont la crise est historiquement implantée », à l'instar de la RDC, le service pénitentiaire ne figure pas parmi les priorités de l'État : le secteur est délaissé par les autorités tant nationales que provinciales (Imani Mapoli 2016 : 538). Ibrahima, Babacar et Ibra (1999) utilisent dès lors l'expression « système pénitentiaire en crise » pour qualifier le système carcéral de certains États africains (Kakule Kinombe 2016 : 234).

« Élément important de l'efficacité de la fonction sécuritaire dans la prison centrale de Bukavu, le "personnel détenu" constitue une sorte de pont entre le groupe restreint des dirigeants (officiels) et la masse des personnes dirigées, tout en étant dirigé lui-même. Toutefois, sa présence n'est pas sans conséquence » (*ibid.* : 235).

En effet, Bounoungou (2012) et Morelle (2013) relèvent les aspects négatifs du pouvoir confié au personnel détenu :

« Nul n'a plus besoin d'information sur l'ambiance qui peut régner au sein de cette microsociété carcérale lorsqu'un groupe de délinquants aguerris fait la loi. Dotés des pouvoirs réels, certains super-détenus détiendraient des armes et l'on assiste à des dérapages dans les prisons (prison de New Bell à Douala par exemple). Ils infligent des punitions sévères aux détenus insoumis » (Bounoungou 2012 : 320).

Morelle (2013 : 342 ; 2014 : 23) montre que, dans la prison centrale de Yaoundé, les membres du personnel officiel et ceux du personnel détenu développent des « normes pratiques » en proposant l'accès à un lit dans un quartier moins peuplé moyennant 25 000 FCFA à payer au chef de discipline et au régisseur (personnel officiel) et 10 000 FCFA environ à payer aux détenus responsables du quartier (personnel détenu). Cette situation se rencontre également à la prison centrale de Bukavu où, pour être logé au quartier spécial, appelé quartier « VIP », le détenu est tenu de payer des frais au personnel détenu et au personnel officiel. Cette pratique s'appelle « droit d'installation ».

Au regard de l'incapacité de l'État congolais d'offrir un revenu minimum à ses agents, ces derniers ont développé des activités parallèles leur permettant de nouer les deux bouts du mois. Par exemple, au Katanga, les fonctionnaires de la division provinciale des Contributions ont mis en place trois procédés :

« 1. Une première façon de survivre consiste à développer des activités *extra-muros* ou secondaires : les uns utilisent leur expérience et leur réseau de relations pour devenir “conseillers fiscaux” auprès des petites entreprises congolaises, tandis que les autres se replient sur des occupations de moindre prestige dans le petit élevage ou l’agriculture périurbaine. En outre, ils cèdent souvent une fraction de leur salaire à leur épouse pour qu’elle puisse entreprendre un commerce, qui demeure en général de très petite taille en raison de la saturation du marché à ce niveau de capital.

2. Les fonctionnaires peuvent, en second lieu, détourner les deniers de l’État par divers procédés : en déclarant comme telle la déclaration fiscale des contribuables, contre un “*matabisi*” (cadeau) ; en copiant des documents officiels pour les vendre à leur propre profit aux usagers ; en créant de faux postes pour toucher la rémunération de faux collègues ; et, quand ils percevaient eux-mêmes l’impôt auprès des opérateurs, en obtenant la complicité des commis de la banque pour effectuer de fausses encaisses au ministère de tutelle.

3. En troisième lieu, les agents des Contributions disposent de l’opportunité d’escroquer les contribuables en gonflant la fiche d’impôt de manière artificielle : ils peuvent ainsi solliciter une taxe abolie depuis longtemps, exiger une taxe imaginaire, ou encore réclamer à nouveau une taxe unique. Ils peuvent également leur faire du chantage pour “faux et usage de faux”, lorsque des collègues leur ont remis des documents apocryphes<sup>18</sup> » (Rubbers 2007 : 319).

Les causes qui justifient la présence de ces « normes pratiques » en milieu carcéral varient suivant la catégorie d’agents impliqués (personnel détenu ou personnel officiel). « En effet, pour le personnel détenu, la présence de ces normes peut s’expliquer par le fait qu’il ne reçoit aucune indemnité en contrepartie des services qu’il rend à la prison. Cependant, cet argument n’est pas valable pour le personnel officiel étant donné qu’il perçoit des indemnités mensuelles » (Kakule Kinombe 2014 : 12 ; 2015-2016 : 236). Plusieurs auteurs, notamment Nyabirungu (1976), Decraene (1984), Blundo & Olivier de Sardan (2001), Felices-Luna (2012) ainsi que Rubbers et Gallez (2015) fournissent des réponses à cette question en soutenant que « les indemnités mensuelles notoirement en dessous du minimum vital » dans la fonction publique constituent le facteur explicatif du développement de normes pratiques.

<sup>18</sup> Il est très probable qu’Olivier de Sardan n’aurait pas présenté les choses sous le même angle que Rubbers. De fait, ce dernier disqualifie les pratiques en ayant recours aux expressions morales relevant du code institutionnel (par exemple : « escroquer les contribuables », « détourner les deniers de l’État ») tandis qu’Olivier de Sardan appellerait ces dispositions des « normes pratiques ».

« Dans une situation où le fonctionnaire considère que l'État ne remplit pas son obligation, par exemple, de lui servir régulièrement un salaire [décent], il se sert lui-même » (Kodila 2013 ; Jacquemot 2010 : 134). « On assiste alors à une capitalisation des fonctions publiques puisque l'agent transforme les fonctions étatiques en une ressource financière pour satisfaire ses besoins personnels » (Imani Mapoli 2016 : 541 ; Kienge-Kienge, 2005 : 563). Pour illustrer cette capitalisation, Imani Mapoli prend le cas « [...] d'un secrétaire communal qui excellera dans la saisie et l'impression des travaux de fin de cycle des étudiants de la région moyennant finance avec, bien entendu, le matériel de service. Il justifiera sa pratique par l'adage : "Qui travaille à l'hôtel, mange à l'hôtel" » (*ibid.* : 541).

En réaction aux différentes pratiques développées par le personnel détenu et le personnel officiel, Bounougou (2012 : 320 et 443) déclare :

« Cette manière de maintenir l'ordre et la discipline par l'intermédiaire du personnel détenu ne profite qu'au personnel officiel alors que la sécurité physique et psychique des pensionnaires est mise à mal. Les plus vulnérables sont continuellement en danger. Ce danger peut être soit psychologique du fait de la pression et du chantage en cas d'insoumission aux ordres, non du personnel pénitentiaire, mais des différents chefs-détenus ; soit physique : pour un refus d'obtempérer d'un détenu récalcitrant, une violence éclate entraînant avec elle des dangers physiques éminents, puisque, au sein de la prison, chaque détenu peut se procurer des objets tranchants sur le marché organisé à l'intérieur des prisons. »

S'il est vrai que certaines responsabilités d'ordre sécuritaire sont déléguées, sous contrôle, aux détenus, la position des Nations unies est sans doute à l'interdiction de confier le pouvoir disciplinaire aux détenus. En effet, les règles minima des Nations unies sur le traitement des détenus ratifiées par la RDC disposent qu'« aucun détenu ne pourra remplir dans les services de l'établissement un emploi comportant un pouvoir disciplinaire » (article 28 alinéa 1<sup>er</sup>).

Cependant, il convient de noter que ce n'est pas parce que l'on édicte des normes qu'elles sont nécessairement appliquées (Adam *et al.* 2014 : 226). « Les règlements en prison sont nombreux mais les règles qu'ils instaurent sont labiles et faibles » (Chauvenet 1996 : 280).

Nous ne partageons pas la conclusion de Bounougou ni la position des Nations unies, car elles ne cadrent pas avec la réalité congolaise. Nous pensons, au contraire, qu'au regard de la situation particulière de la RDC, caractérisée par l'insuffisance de moyens et, parfois, par le manque de volonté du respect de la loi dans le domaine carcéral, le système de « *capitas* » devrait être optimisé, car il permet de pallier l'insuffisance du personnel pénitentiaire.

## 2. Quelques pratiques sécuritaires et disciplinaires des agents pénitentiaires de la prison centrale de Bukavu et leurs logiques

Les agents pénitentiaires de la prison centrale de Bukavu développent plusieurs pratiques afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité, notamment les pratiques « amende »<sup>19</sup>, « *na yebi ye*<sup>20</sup> », « droit de visite », « baptême<sup>21</sup> », « droit de sortie », etc. Ces dispositions ne sont pas propres au monde carcéral. Elles proviennent d'autres institutions telles que la police nationale congolaise, les forces armées de la République démocratique du Congo, les cours et tribunaux ainsi que la religion. Les acteurs du milieu carcéral utilisent ces concepts par imitation afin de conférer un caractère obligatoire à ces pratiques. Ils veulent amener les détenus à croire que ce qui est imposé en prison l'est également dans d'autres institutions. Dans le cadre limité de cette étude, nous allons nous focaliser sur deux d'entre elles, à savoir les pratiques « droit de visite » et « droit de sortie ».

### 2.1. La pratique « droit de visite »

La pratique « droit de visite » fait partie des pratiques relatives au contrôle des intervenants en prison. Le contrôle des visiteurs s'avère indispensable pour le maintien de l'ordre et de la sécurité en prison (Goubet 2001-2002). Les agents pénitentiaires ont la responsabilité de contrôler tous les visiteurs pour éviter l'intrusion d'objets illicites pouvant nuire à la sécurité de l'établissement. Les agents pénitentiaires commis à la garde profitent de cette mission de contrôle pour se faire de l'argent auprès de différents intervenants en prison.

La pratique « droit de visite » est une pratique informelle qui consiste, pour le personnel officiel, en l'occurrence les policiers, à demander de

<sup>19</sup> L'amende est une pratique informelle qui se développe non seulement à la prison centrale de Bukavu mais aussi dans d'autres institutions telles que la police nationale congolaise, les cours et tribunaux, et les forces armées de la République démocratique du Congo. Elle est entendue comme « une somme d'argent qu'un membre du personnel détenu peut demander au codétenu ou qu'un détenu peut remettre à celui-ci pour échapper aux poursuites disciplinaires » (Kakule Kinombe 2016 : 239).

<sup>20</sup> En langue lingala, « *na yebi ye* » signifie « je le connais ». À la prison centrale de Bukavu, « *na yebi ye* » est une pratique informelle qui se développe dans tous les quartiers de l'établissement. Cette pratique consiste, pour les agents pénitentiaires, à passer sous silence certains manquements disciplinaires commis par les détenus. Il s'agit ici de détenus proches des agents pénitentiaires.

<sup>21</sup> « Baptême » est un concept issu du domaine religieux. Il s'agit d'un sacrement célébré avec de l'eau, destiné à laver une personne du péché originel et à la faire entrer dans l'Église chrétienne. Dans le cadre de ce travail, ce concept désigne l'ensemble des traitements auxquels sont soumis les nouveaux détenus pour entrer dans la communauté carcérale.

l'argent aux visiteurs des détenus. Généralement, ils font payer entre 500 et 1000 francs congolais à tout visiteur, hormis quelques exceptions.

L'État congolais alloue au fonctionnement des prisons un montant insignifiant qui ne permet pas de subvenir efficacement aux besoins des détenus. Ce sont généralement les familles des prisonniers, les confessions religieuses et les organisations non gouvernementales (ONG), tant nationales qu'internationales, qui apportent la nourriture aux détenus de Bukavu. Cette situation met en exergue le rôle crucial des ONG au regard de la déficience de l'État. En effet, elles assurent la relève de l'État en octroyant la nourriture, les vêtements, les matelas, etc. À titre illustratif, en date du 18 août 2016, l'Église catholique avait procuré vivres et habits aux détenus de la prison centrale de Bukavu.

Pour éviter d'être interceptés par les autorités hiérarchiques, les policiers pénitentiaires ne soumettent pas tous les visiteurs au paiement du « droit de visite ». Ainsi, en sont exemptés les autorités gouvernementales et les membres des ONG nationales et internationales, ceux-ci pouvant dénoncer cette pratique dans leurs rapports. Les proches des détenus doivent, quant à eux, s'acquitter du droit de visite.

Il résulte de nos observations que si le visiteur ne dispose pas de la somme requise, il ne peut franchir la porte d'entrée de la prison. Les agents demeurent catégoriques sur cette question au point que les membres des familles des détenus retournent avec la nourriture destinée à leur proche, comme en témoigne Daniella en ces termes :

« Je quitte Lwiro, à plus de 30 kilomètres de la ville de Bukavu pour apporter la nourriture à mon fils. Arrivée à la prison, je suis surprise que les agents commis à la garde m'obligent de verser 500 francs congolais chaque fois que je me présente ici. Ça fait plus de trois fois que je retourne à la maison avec la nourriture suite au manque de cet argent au moment où mon fils meurt de faim. Vraiment, c'est déplorable... »

L'argent collecté à titre de droit de visite par les agents leur permet de répondre à deux impératifs. D'abord, faire face à l'insuffisance de moyens de l'État congolais, la somme perçue permettant l'achat de fournitures de bureau (stylos, papiers, etc.). Ainsi, le « droit de visite » apparaît comme une « norme pratique ». Il vient suppléer à la défaillance de l'État qui n'alloue pas un budget suffisant au fonctionnement des établissements pénitentiaires. Ensuite, il constitue une stratégie de survie dès lors qu'il permet aux agents de pallier un problème récurrent dans les services publics congolais, celui du paiement tardif des salaires des fonctionnaires.

La pratique « droit de visite » apparaît également comme une forme de « privatisation interne ». Olivier de Sardan déclare à ce titre : « tout acte professionnel faisant normalement partie du cahier des charges d'un fonctionnaire n'est effectué avec zèle et célérité (et parfois même n'est effectué

tout court) que si le fonctionnaire reçoit une rémunération privée de l'usager concerné » (Olivier de Sardan 2001 : 70). Ce qui nous réfère au phénomène de la privatisation des « *governance actors* » (Fisher & Surminski 2012). Le contrôle des visiteurs relève des attributions des policiers pénitentiaires, qui perçoivent pour cela un salaire. Force est pour nous de constater que ces agents, pour exécuter leurs tâches, exigent un paiement supplémentaire pourtant interdit par les normes officielles.

Ainsi, l'on constate qu'à la prison centrale de Bukavu, les agents pénitentiaires instaurent leurs propres normes, qu'Olivier de Sardan (2001 ; 2015) appelle « normes pratiques ». Ces normes se situent en marge des normes officielles, motivées par des logiques de survie. Ceci confirme l'idée chère à Olivier de Sardan selon laquelle

« chaque métier est pratiqué de fait, localement, d'une façon quelque peu différente du modèle officiel, tout en incorporant de nombreux éléments de celui-ci, mais mêlés à des habitudes, des routines et des "tours de main" correspondant à un "savoir-faire" spécifique, à des ajustements liés au site, au fonctionnement particulier de la structure, au système local de gestion, à la nature de la hiérarchie en place, aux relations entre collègues, aux contraintes contextuelles, matérielles, financières, etc. » (Olivier de Sardan 2001 : 68).

Par exemple, à la prison centrale de Bukavu, la présence du personnel détenu et l'instauration de la pratique « droit de visite » constituent des normes pratiques développées par les acteurs de cette institution au vu de la situation particulière de l'État congolais, caractérisée par l'insuffisance de moyens et, parfois, par le manque de respect de la loi dans le domaine pénitentiaire.

## **2.2. La pratique « droit de sortie »**

Le « droit de sortie » est une pratique informelle qui se développe à la prison centrale de Bukavu. Dans le cadre de ce travail, cette pratique est entendue comme une somme d'argent qu'un membre du personnel pénitentiaire demande aux détenus ayant purgé leur peine ou étant libérés pour tout autre motif.

Le 22 août 2016, nous avons observé une interaction entre un agent de la MONUSCO et François, membre du personnel officiel de la prison centrale de Bukavu. Cet agent s'adresse à François en ces termes :

« Au quartier des femmes, il y a une dame qui était condamnée à cinq ans de prison [...] En date du 15 juin 2016, elle a purgé toute sa peine et devrait normalement être libérée. Elle m'a exposé sa situation et m'a signifié qu'on lui avait demandé de payer 35 dollars américains pour la fiche de sortie, faute de quoi elle restera en prison. Elle a fait appel aux membres de sa famille de lui venir en aide, mais personne n'a payé cette somme d'argent demandée. Voudriez-vous bien me montrer son dossier ? »

Face à cette requête, François demanda au greffier d'apporter le dossier de la dame concernée. Après consultation du dossier, il constata effectivement que la dame devrait être libérée le 15 juin 2016. Pour ne pas ternir l'image de l'institution à la présence de la MONUSCO, François avance :

« C'est par imprudence que cette dame se retrouve encore en détention [...] Et tout ce qu'elle vous a raconté au sujet des 35 dollars, c'est faux et archifaux, car je n'ai jamais demandé de l'argent pour la sortie des détenus. Je respecte les lois et règlements qui nous régissent. »

La négation de cette pratique par François nous fait penser aux propos de Jamoulle (2002 : 104) :

« Ceux qui vivent de la débrouille évitent de livrer leurs pratiques ou leurs intimités aux professionnels (aux chercheurs), car, ils ont tous au fond d'eux-mêmes cette peur du dévoilement. »

Pour avoir d'amples renseignements sur la pratique « droit de visite », nous avons interrogé les membres du personnel détenu, les détenus qui sont en détention et ceux qui sont déjà libérés. Trois d'entre eux nous déclarent ce qui suit :

« J'ai déjà observé personnellement dix cas dans lesquels le personnel officiel envoie le *capita* général pour demander les frais de la fiche de sortie aux détenus ayant purgé leurs peines ou ayant bénéficié d'une libération conditionnelle. Tous étaient obligés de payer 35 dollars américains [...]. C'est une pratique courante dans cette prison » (propos d'Émile, détenu en état de détention à la prison centrale de Bukavu).

« Il arrive des fois que François m'envoie auprès des détenus ayant purgé leurs peines ou [étant] libérés pour toute autre cause pour demander les frais de la fiche de sortie. Ces frais sont fixés généralement à 35 dollars américains. De cet argent, 30 dollars reviennent à François et 5 sont affectés au fonctionnement du gouvernement des détenus, car vous savez, nous avons trop de tâches à remplir, mais nous n'avons pas de budget prévu à cet effet » (propos d'Alexis, membre du personnel détenu).

« Pour ma libération de la prison, j'avais payé 35 dollars. Ces frais sont obligatoires pour la sortie de la prison [...] » (propos de Gédéon, ex-détenu).

Les extraits d'entretiens susmentionnés mettent en évidence la pratique « droit de sortie » qui s'observe à la prison centrale de Bukavu. Trois acteurs principaux sont impliqués dans cette pratique, à savoir les membres du personnel officiel, les membres du personnel détenu et les détenus. Les membres du personnel officiel envoient ceux du personnel détenu percevoir l'argent auprès des détenus ayant purgé leur peine ou de ceux libérés pour tout autre motif. Le partage de l'argent perçu s'opère sous forme d'une « mutualisation » (Olivier de Sardan 2008a : 16 ; Blundo & Olivier de Sardan 2001 : 19 ;

De Herdt & Olivier de Sardan 2015) qui se caractérise par l'instauration d'un régime de répartition fonctionnant selon le principe de la solidarité<sup>22</sup> entre les membres du personnel officiel et ceux du personnel détenu.

Les enjeux de la pratique « droit de sortie » sont de deux ordres :

- l'enjeu de survie : les membres du personnel officiel ainsi que celui du personnel détenu utilisent la pratique « droit de sortie » pour répondre à leurs besoins de survie. À ce sujet, Julien, membre du personnel détenu, nous fait la déclaration suivante : « L'argent que nous percevons nous permet d'acheter de quoi se nourrir en prison ». La pratique « droit de sortie » apparaît ainsi comme une « capitalisation<sup>23</sup> pénitentiaire », c'est-à-dire une stratégie mobilisée par les membres du personnel officiel et détenu pour se faire de l'argent auprès des détenus ;
- l'enjeu de sécurité professionnelle : les membres du personnel détenu ont recours à la pratique « droit de visite » pour protéger leur poste. La déclaration de Philémon, membre du personnel détenu, nous éclaire à ce sujet : « Si je refuse d'exécuter l'ordre de François, il peut décider de me destituer [...] je recueille de l'argent auprès des détenus pour la fiche de sortie et donne un rapport à François pour sécuriser mon poste. »

Eu égard à ce qui précède, la pratique « droit de sortie » apparaît comme une « norme pratique » (Olivier de Sardan 2001 ; 2015). C'est une pratique créée par les membres du personnel officiel et détenu au regard des contraintes matérielles et financières auxquelles ils sont soumis (non-paiement des membres du personnel détenu, salaire dérisoire des membres du personnel officiel et retard dans le paiement de leur salaire). En dépit de l'interdiction de cette pratique par les lois et règlements pénitentiaires, elle continue à s'appliquer dans la prison centrale de Bukavu, car pour les membres du personnel bénéficiaires de cette pratique, « cela est conforme au contexte qui est le [leur] ». Cet extrait d'entretien rejoint la pensée d'Olivier de Sardan (2001 : 68) énoncée en ces termes :

« Chaque métier est pratiqué [...] d'une façon quelque peu différente du modèle officiel, tout en incorporant de nombreux éléments [...] au fonctionnement particulier de la structure, aux contraintes matérielles, financières [...]. »

<sup>22</sup> Il convient de souligner que le principe de solidarité n'est pas spécifique à la gestion de la pratique d'amende en prison. Il décrit l'ensemble des pratiques gestionnaires dans diverses institutions telles que la police, la famille, la DGI, la DGM, la DGDA, l'université, etc.

<sup>23</sup> Le concept de « capitalisation » a été utilisé par Kienge-Kienge Intudi (2011 : 435), qui parle du contrôle policier de la délinquance des jeunes à Kinshasa. Ici, il est en application dans le cadre du travail pénitentiaire.

### 3. Déconstruction des concepts d'« ordre » et de « sécurité »

Pour Snacken (2011 : 146), le concept de « sécurité » réfère à la sécurité extérieure, autrement dit aux attentes de la société, selon lesquelles la prison doit garder les détenus à l'intérieur et prévenir le risque d'évasion. Le concept d'« ordre » renvoie, quant à lui, à la sécurité intérieure. Celle-ci est définie comme l'état de préservation de l'intégrité physique des personnes à l'intérieur de la prison et l'absence d'émeutes et de risque de dégradation, de destruction ou de soustraction illicites de biens meubles et immeubles.

À la prison centrale de Bukavu, ces deux concepts d'« ordre » et de « sécurité » ont une acception différente de celle donnée par Snacken. Le premier concept est utilisé par le personnel détenu du quartier spécial pour signifier l'absence de résistance face au paiement de l'amende et du droit de sortie. Voici un extrait d'entretien avec Sébastien, membre du personnel détenu qui explique cet état de choses :

« Quand les détenus refusent de payer l'amende ou le droit de sortie, cela crée le désordre. Il s'observe des tiraillements entre nous et les détenus, car dans ce cas, les PM vont administrer des coups de fouet aux détenus coupables, ce qui peut inciter tous les détenus à se soulever contre nous. »

Pour le personnel détenu, c'est le refus de payer « l'amende » ou « le droit de sortie » qui provoque des émeutes à la prison centrale de Bukavu. Cette situation se produit lorsque le personnel détenu arrête des prisonniers qui ne disposent pas de la somme d'argent demandée lors de leur arrestation. Un cas concret s'est produit lors de notre enquête sur le terrain.

« Il concerne dix détenus parmi les trente qui logeaient dans une cellule au quartier spécial. Ceux-ci avaient désobéi à un règlement et le chef de cellule leur avait demandé de rassembler, à eux dix, une somme de cinquante mille francs congolais pour clore le dossier. Or ces détenus ne disposaient que de dix mille francs. Ne recevant pas la somme requise, le chef de cellule avait transféré le dossier au *capita* général. Celui-ci ordonna la mise au cachot de tous les détenus concernés pendant quinze jours et cinq coups de fouet chacun chaque matin. Mécontents de cette décision, ces détenus avaient procédé à des manifestations violentes contre le *capita* général et le chef de cellule ; ils dénonçaient la partialité du *capita* général dans le règlement des cas d'incidents disciplinaires, car, selon eux, dans un dossier similaire qui s'était produit antérieurement dans une autre cellule du même quartier (quartier spécial), le *capita* général avait demandé une somme de dix mille francs congolais aux détenus coupables. Saisi de cette situation, le comité de discipline avait suspendu le *capita* général et le chef de cellule de leurs fonctions et décidé leur mise au cachot pendant quarante-cinq jours, à titre de sanction disciplinaire » (Kakule Kinombe 2016 : 251).

Le second terme est employé par le personnel officiel quand tous les visiteurs s'acquittent de leur « droit de visite ». En fait, pour lui, l'état de sécurité s'apprécie au regard de l'argent perçu à titre de « droit de visite ». Cette sécurité « financière » est envisagée au profit des membres du personnel officiel et non du côté des détenus. Elle ne fait aucune allusion à la situation d'absence d'évasions. Le contenu de cet extrait d'entretien avec Gratien, membre du personnel officiel, nous fixe à ce propos :

« Être en sécurité signifie pour moi avoir un peu de sous pour se nourrir et subvenir aux besoins de sa famille. Quand je perçois quelque chose des visiteurs, cela me permet d'être en sécurité [...] »

## Conclusion : la prison, un lieu de survie

Notre ambition a été d'abord et avant tout d'essayer de décrire et de comprendre les pratiques sécuritaires et disciplinaires des agents pénitentiaires de la prison centrale de Bukavu, et, au-delà, d'analyser comment l'ordre et la sécurité sont maintenus.

Il résulte de nos recherches que le fonctionnement réel de la prison centrale de Bukavu est éloigné de son fonctionnement officiel tel que prévu par les normes officielles. Ceci se justifie d'abord par la présence du « personnel détenu », non reconnu par les règlements, mais qui s'occupe du maintien de l'ordre à l'intérieur de la prison, et, ensuite, par le développement de diverses pratiques aussi bien sécuritaires que disciplinaires.

Le fonctionnement réel de cet établissement ressemble à ce qu'Olivier de Sardan nomme le « fonctionnement informel généralisé » (Blundo & Olivier de Sardan 2007 : 7) ou à la « nature négociée de la gouvernance », pour reprendre le concept utilisé par Lund (2006 : 685-705), Vlassenroot (2008 : 44-67), Titeca et De Herdt (2011 : 213-231) et Englebert & Tull (2013 : 5-22). Mais ce type de fonctionnement ne signifie pas que l'ordre et la sécurité ne sont pas maintenus dans cette institution. Bien au contraire, le maintien de l'ordre et de la sécurité est un service régulé *de facto*, enserré dans un ensemble de « normes pratiques » (Olivier de Sardan 2001 ; 2015).

Le personnel détenu comme le personnel officiel développent des pratiques qui se situent en marge des instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux et qui sont sous-tendues par des logiques diverses. Ces pratiques, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne sont pas liées à une ignorance des normes juridiques par les agents pénitentiaires. Au contraire, leur manipulation par ces derniers se fonde sur la maîtrise et la connaissance que ceux-ci en ont.

Nous avons analysé principalement deux pratiques, la pratique « droit de visite » et la pratique « droit de sortie ». Ce système est soutenu par des logiques diverses, dont la principale est celle de la survie. Ainsi, les détenus,

tout comme les visiteurs, sont perçus comme une marchandise destinée à procurer un capital aux agents, ce que nous qualifions de « capitalisation pénitentiaire ».

Ces pratiques s'analysent comme des « normes pratiques » puisqu'elles s'écartent des normes officielles qui interdisent la perception de frais lors de la visite ou de la sortie des détenus. Elles régulent le fonctionnement de la prison centrale de Bukavu en permettant aux membres du personnel pénitentiaire de faire face aux défis auxquels ils sont exposés au quotidien (manque de fournitures de bureau, insuffisance – voire absence – de salaire, paiement tardif du salaire).

Au regard de la situation particulière de la RDC, les normes pratiques (la présence du personnel détenu, les pratiques « droit de sortie » et « droit de visite ») instaurées par les agents pénitentiaires apparaissent comme des règles qui se conforment au mieux à la réalité. Nous pensons que le système des « *capitas* » devrait être optimisé, car il permet de pallier l'insuffisance du personnel pénitentiaire.

## Bibliographie

- Adam, C., Cauchie, J.-F., Devresse, M.-S., Digneffe, F. & Kaminski, D. 2014. *Crime, justice et lieux communs. Une introduction à la criminologie*. Bruxelles : Larcier.
- Akoensi, T.D. 2014. « Governance through power sharing in Ghanaian prisons. A symbiotic relationship between officers and inmates ». *Prison Service Journal* 212 : 33-38.
- ASF. 2015. *Marchandisation du détenu en République démocratique du Congo*. Bruxelles.
- Bayart, J.-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Benguigui, G. 1997. « Contrainte, négociation et don en prison ». *Sociologie du travail* 39 (1) : 1-17.
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.-P. 2001. « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest ». *Politique africaine* 83 : 8-37.
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.-P. 2007. « Étudier la corruption quotidienne. Pourquoi et comment ? ». In G. Blundo & J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*. Paris : Karthala, pp. 5-28.
- Bounougou, N.R. 2012. « La réforme du système pénitentiaire camerounais : entre héritage colonial et traditions culturelles ». Thèse de doctorat, Université de Grenoble.
- Chantraine, G. 2004. « La mécanique du temps vide. Structure sécuritaire et réactions individuelles au temps carcéral en maison d'arrêt ». In D. Kaminski & M. Kokoreff, *Sociologie pénale. Système et expérience*. Ramonville-Saint-Agne : Éditions Érès, pp. 257-271.

- Chauvenet, A. 1996. « L'échange et la prison ». In C. Faugeron, A. Chauvenet & P. Combessie (éd.), *Approches de la prison*. Paris/Bruxelles : De Boeck/Larcier, pp. 45-70.
- Chauvenet, A. 2000. « Les surveillants entre droit et sécurité. Une contradiction de plus en plus aiguë ». In C. Veil & D. Lhuilier (éd.), *La Prison en changement*. Ramonville-Saint-Agne : Éditions Érès.
- Chauvenet, A., Orlic, F. & Benguigui, G. 1994. *Le Monde des surveillants de prison*. Paris : Presses universitaires de France.
- De Herdt, T. & Olivier de Sardan, J.-P. (éd.). 2015. *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The Game of the Rules*. Londres : Routledge.
- Decraene, P. 1984. « La corruption en Afrique noire ». *Revue française d'études constitutionnelles et politiques* 31 : pp. 95-104. En ligne sur : [www.revue-pouvoirs.fr/La-corruption-en-Afrique-noire.html](http://www.revue-pouvoirs.fr/La-corruption-en-Afrique-noire.html) (consulté le 17 juillet 2016).
- Deslaurier, C. 1999. « Un système carcéral dans un État en crise. Prisons, politique et génocide au Rwanda (1990-1996) ». In F. Bernalt (éd.), *Enfermement, prison et châtements en Afrique du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*. Paris : Karthala, pp. 437-471.
- Devresse, M.-S. 2013. « La gestion de la surpopulation pénitentiaire. Perspectives politiques, administratives et juridictionnelles ». *Droit et société* 84 (2) : 339-358.
- Dissel, A. & Ellis, S. 2004. « Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prisons sud-africaines ». In P. Artières & P. Lascoumes (éd.), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?* Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 135-155.
- Englebert, P. & Tull, D. 2013. « Contestation, négociation et résistance. L'État congolais au quotidien ». *Politique africaine* 129 (1) : 5-22.
- Ewoame, H. 2011. « Wedding behind bars. The emic perspectives of male prisoners on same-sex sexual practices in Ghana ». Mémoire de maîtrise, Amsterdam, University of Amsterdam.
- Felices-Luna, M. 2012. « Justice in the Democratic Republic of Congo. Practicing corruption, practicing resistance? ». *Critical Criminology* 20 : 197-209.
- Fernandez, F. 2015. « Lorsque la prison (se) rend justice. Le traitement contemporain de l'indiscipline carcérale ». *Déviance et Société* 39 (4) : 379-404.
- Fisher, S. & Surminski, S. 2012. « The roles of public and private actors in the governance of adaptation: the case of agricultural insurance in India ». *Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper* 102 : 1-25.
- Garces, C., Martin, T. & Darke, S. 2013. « Informal prison dynamics in Africa and Latin America ». *Criminal Justice Matters* XCI (1) : 26-27.
- Goffman, E. 1968. *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris : Éditions de Minuit.
- Goubet, M. 2001-2002. « La sécurité en prison ». Mémoire de DEA en Droit, Université de Lille II.
- Hansen, T.B. & Steputat, F. (éd.). 2005. *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Princeton : Princeton University Press.

- Herzog-Evans, M. 1998. *La Gestion du comportement du détenu*. Paris : L'Harmattan.
- Ibrahima, T., Babacar, B. & Ibra, S. 1999. « Sénégal : un système pénitentiaire en crise. Acteurs et enjeux des débats en cours ». *Revue française d'histoire d'outre-mer* 324-325 (86) : 125-148.
- Imani Mapoli, M. 2016. « La figure de l'antisocial dans un pays du Sud. Réflexions à partir du cas de la RD Congo ». *Revue de droit pénal et de criminologie* 5 : 538-557.
- Jacquemot, P. 2010. « La résistance à la "bonne gouvernance" dans un État africain. Réflexions autour du cas congolais (RDC) ». *Revue Tiers Monde* 204 (4) : 129-146.
- Jamoulle, P. 2002. *La Débrouille des familles. Récits de vies traversées par les drogues et les conduites à risques*. Bruxelles : De Boeck.
- Jefferson, A., Garces, C. & Martin, T. 2014. « Prison climates in the global south ». *Focaal: Journal of Global and Historical Anthropology* 68 : 3-17.
- Jefferson, A., Feika, M. & Jalloh, A. 2014. « Prison officers in Sierra Leone : paradoxical puzzles ». *Prison Service Journal* 212 : 39-44.
- Kakule Kinombe, C. 2014. « Régime disciplinaire à la prison centrale de Bukavu. Entre prison et surpison ». Mémoire de Licence en Criminologie, ECOCRIM/UNILU.
- Kakule Kinombe, C. 2016. « Étude compréhensive des pratiques des agents pénitentiaires relatives aux incidents disciplinaires. Cas de la pratique 'amende' » à la prison centrale de Bukavu » In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*. Bruxelles : University Press Antwerp, pp. 233-256.
- Kienge-Kienge Intudi, R. 2005. « Le contrôle policier de la délinquance des jeunes à Kinshasa. Une approche ethnographique en criminologie ». Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.
- Kienge-Kienge Intudi, R. 2011. *Le Contrôle policier de la délinquance des jeunes à Kinshasa. Une approche ethnographique en criminologie*. Louvain-la-Neuve/Kinshasa : Academia-Bruylant/Éditions Kazi.
- Kodila, O. 2013. « Anatomie de la corruption en RD Congo ». *MPRA* 49160. En ligne sur : <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/49160/> (consulté le 10 août 2016).
- Le Marcis, F. 2014. « Everyday prison governance in Abidjan, Ivory Coast ». *Prison Service Journal* 212 : 11-16.
- Le Roy, E. 2004. *Les Africains et l'institution de la justice, entre mimétismes et métissages*. Paris : Dalloz.
- Lund, C. 2006. « Twilight institutions: public authority and local politics in Africa ». *Development and Change* 37 (4) : 685-705.
- Marchetti, A.-M. 1997. *Pauvretés en prison*. Ramonville-Saint-Agne : Éditions Érès.
- Max Martin, T. 2015. « Managing with escapes – human rights and the practical norms of prison governance in Uganda ». In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan

(éd.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The Game of the Rules*. Londres : Routledge, pp. 186-206.

Ministère de la Justice et des Droits humains (RDC). 2015. *Rapport général des états généraux de la justice en République démocratique du Congo*. Kinshasa.

Morelle, M. 2013. « La prison centrale de Yaoundé. L'espace au cœur d'un dispositif de pouvoir ». *Annales de géographie* 691 (3) : 332-356.

Morelle, M. 2014. « Power, control and money in prison. The informal governance of the Yaounde central prison ». *Prison Service Journal* 212 : 21-26.

Morelle, M. & Le Marcis, F. 2015. « Pour une pensée pluridisciplinaire de la prison en Afrique ». *Afrique contemporaine* 253 (1) : 117-129.

N'Kulu Ngoy, H. 2015. « Les stratégies d'adaptation des détenus et du personnel pénitentiaire. Le cas de la prison centrale de la Kasapa ». Thèse de doctorat en Criminologie, Université libre de Bruxelles, École des sciences criminologiques Léon Cornil.

Nguimbi, A. 2008. « Le monde carcéral dans la littérature africaine ». Thèse de doctorat, Université Paris XII.

Olivier de Sardan, J.-P. 2001. « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest ». *Autrepart* 20 : 61-73.

Olivier de Sardan, J.-P. 2008a. « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique ». *Discussion Paper* (5). En ligne sur : <http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008> (consulté le 8 novembre 2016).

Olivier de Sardan, J.-P. 2008b. *La Rigueur du qualitatif. Les contraintes de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant.

Olivier de Sardan, J.-P. 2015. « Pratical norms: informal regulations within public bureaucraties (in Africa and beyond) ». In T. De Herdt. & J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The Game of the Rules*. Londres : Routledge, pp. 19-62.

Rostaing, C. 2014. « L'ordre négocié en prison. Ouvrir la boîte noire du processus disciplinaire ». *Droit et société* 87 : 303-328.

Rubbers, B. 2007. « Retour sur le secteur informel. L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi ». *Sociologie du travail* 49 (3) : 316-329.

Rubbers, B. & Gallez, E. 2015. « Beyond corruption. The everyday life of a justice of the peace court in the Democratic Republic of Congo ». In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Real Governance and Pratical Norms in Sub-Saharan Africa. The Game of the Rules*. Londres : Routledge, pp. 245-262.

Ruest, G. 2012. « Manquements disciplinaires et pratiques correctionnelles ». Mémoire de maîtrise en Criminologie, École de Criminologie, Université de Montréal.

Rutherford, A. 1988. « La surpopulation pénitentiaire dans les prisons anglaises. Étude de cas d'une stratégie qui a échoué ». *Déviance et société* 12 (3) : 297-302.

- Snacken, S. 2011. *Prison en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*. Bruxelles : Larcier.
- Sykes, G.M. 1958. *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison*. New Jersey : Princeton University Press.
- Tertsakian, C. 2008. *Le Château. The Lives of Prisoners in Rwanda*. Londres : Arves Books.
- Tertsakian, C. 2014. « Some prisons are prisons, and others are like hell. Prison life in Rwanda in the ten years after the genocide ». *Prison Service Journal* 212 : 4-10.
- Titeca, K. & De Herdt, T. 2011. « Real governance beyond the “failed state”. Negotiating education in the Democratic Republic of the Congo ». *African Affairs* 439 (110) : 213-231.
- Tournier, P.V. 2007. *Dictionnaire de démographie pénale. Des outils pour arpenter le champ pénal*. Paris : Université Paris I. Données actualisées au 1<sup>er</sup> mai 2007. En ligne sur : <http://histoire-sociale1.univ-paris1.fr/cherche/Tournier/ARPENTER-OUVRAGE.pdf> (consulté le 2 août 2016).
- Vlassenroot, K. 2008. « Négocier et contester l'ordre public dans l'Est de la République démocratique du Congo ». *Politique africaine* 111 : 44-67.
- Vlassenroot, K. & Hoffmann, K. 2014. « Armed groups and the exercise of public authority: the cases of the Mayi-Mayi and Raya Mutomboki in Kalehe, South Kivu ». *Journal Peacebuilding* 2 (2) : 202-220.



**II**  
**RESSOURCES MINIÈRES,**  
**D'HYDROCARBURES ET ENVIRONNEMENT**



## INTRODUCTION

*Sara Geenen*

Dans *Conjonctures congolaises 2012*, Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga évoquaient encore « la renaissance spectaculaire du secteur minier » au Congo. Aujourd'hui le secteur minier est en crise. C'est notamment la production de cuivre, à l'origine de la croissance spectaculaire documentée par Marysse et Tshimanga, qui a baissé depuis 2015, de sorte qu'environ 13 000 personnes ont perdu leur travail et que le Gouvernement craint des pertes jusqu'à 1,3 milliard de recettes minières en 2016. Cette crise minière est à la base d'une crise économique qui risque d'être durable, comme le dit la Banque mondiale, avec un taux de croissance qui est passé entre 2015 et 2016 de 7 % à 2,5 % en moyenne<sup>1</sup>.

Dans sa contribution, François Misser montre que cette crise n'a pas seulement résulté d'une évolution défavorable des cours du cuivre sur le marché mondial, mais également d'une défaillance des infrastructures énergétiques et logistiques et d'un pauvre climat d'affaires. Plus précisément, les investisseurs se font du souci au sujet de la révision du Code minier, de la fiscalité, des conséquences du découpage de l'ancien Katanga en quatre provinces, et du « déficit de gouvernance » de la Gécamines. Le deuxième handicap identifié par l'auteur est l'état déplorable des infrastructures (routières et ferroviaires) d'évacuation et d'importation des intrants de l'industrie minière. Troisièmement, Misser explique comment la hausse de la production du cuivre dans les années 2010-2014 n'a pas été suivie d'une augmentation de la production d'électricité. Ce déficit énergétique commence à avoir un effet paralysant sur la production industrielle.

Le texte de Bernard Respaut évoque la question de savoir si l'exploitation des hydrocarbures pourrait pallier ce déficit et conclut qu'il y a un énorme potentiel, mais que le secteur fait face aux mêmes contraintes d'absence d'infrastructures et de gouvernance. En outre, contrairement au secteur minier, il y a un manque de compétences et d'expérience – parmi les acteurs privés et au sein du Gouvernement – dans le domaine d'hydrocarbures.

Ces deux chapitres mettent également en évidence le rôle des acteurs externes. De son côté, Misser montre comment la Chine exploite la

---

<sup>1</sup> <http://www.radiokapi.net/2017/02/01/actualite/economie/la-rdc-risque-une-crise-economique-durable-alerte-la-banque-mondiale>

conjoncture en baisse pour consolider sa position, tandis que Respaut met en exergue le rôle des pays limitrophes, d'autres pays et institutions multilatérales, des organisations internationales et de partenaires non africains. Il dessine un « scénario positif » selon lequel les ressources en hydrocarbures contribuent à la stabilisation du Congo, et identifie clairement le rôle des différentes parties prenantes, notamment la Belgique.

Entre-temps, des centaines de milliers de creuseurs continuent à extraire des minerais de façon artisanale. Dans sa contribution, Janvier Kilosho Buraye conclut, sur base d'une enquête auprès de 114 creuseurs du site minier de Kamituga au Sud-Kivu, que 66,5 % de leurs ménages sont pauvres et vivent dans des conditions précaires avec une faible possession d'actifs physiques. Tenant compte de l'avancement des activités de la multinationale Banro à Kamituga, l'auteur formule quelques recommandations pour chercher des solutions pour les creuseurs. Cependant jusqu'à présent, Banro se concentre sur sa production aurifère à Twangiza et Namoya, où elle a réalisé une production record de 197 691 onces en 2016<sup>2</sup>.

Le texte de Bossissi Nkuba, Lieven Bervoets et Sara Geenen vient compléter cette image de Kamituga en mettant le doigt sur la problématique environnementale. Celle-ci, comme le souligne encore une fois la réorientation des « Objectifs du millénaire pour le développement » vers les « Objectifs du développement durable » de l'ONU, doit être prise au sérieux dans une politique de développement à plus long terme. Les auteurs observent que le mercure est utilisé en grande quantité à Kamituga, même dans les habitations, et que les creuseurs et autres intervenants en ignorent les risques. Ils proposent d'insister davantage sur la « responsabilité environnementale » de toutes les parties impliquées dans le secteur minier.

En plus de la production industrielle et artisanale, le Code minier reconnaît un troisième mode, la production « à petite échelle ». Celle-ci a été peu étudiée jusqu'à présent, et la contribution de Jean-Paul Mushagalusa Rwabashi vient combler ce vide en analysant le cas des « dragues » à Shabunda. Dans ce territoire reculé au Sud-Kivu, presque 200 dragues sont devenues opérationnelles depuis 2010, dont quelques-unes gérées par une société chinoise. Mushagalusa décrit l'impact de cette mécanisation sur la productivité, l'environnement, les conditions de vie locales, les coopératives minières, la présence de l'État et la relation avec les groupes armés. Comme dans ses politiques récentes, le Gouvernement a, à chaque fois, exprimé le souhait de développer le secteur à petite échelle, voire de le substituer au secteur artisanal, l'impact de ces évolutions nécessite un suivi.

---

<sup>2</sup> <https://www.banro.com/news-events/news-releases/banro-announces-q4-and-record-2016-production-resu-20170111>

En conclusion, le déclin de la production dans le Copperbelt est une des causes principales du « recul économique » évoqué par notre titre, et, en même temps, de (nouveaux) défis surgissent pour le secteur artisanal et la production à petite échelle, et pour le secteur des hydrocarbures. Les questions que posent les auteurs dans ce volume sont d'actualité, mais s'avèreront aussi cruciales pour le développement de la RDC à moyen et à long terme.



## LES CAUSES MULTIPLES DU RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DANS LE COPPERBELT

*François Misser*<sup>1</sup>

L'objectif de ce chapitre est de proposer une approche approfondie de l'ensemble des causalités qui aboutit à la crise à laquelle se trouve confronté, durablement selon nous, le secteur des mines du Katanga<sup>2</sup>, locomotive économique du Congo. Il se veut une contribution à l'explication de la crise, au-delà des causes exogènes, purement conjoncturelles.

En 2016, le Congo, et en particulier le secteur des mines du Katanga, s'est enfoncé dans la crise, en premier lieu, du fait d'une évolution défavorable des cours du cuivre. De notre point de vue, le terme de « crise » se justifie, en ce sens qu'il ne s'agit pas seulement d'un ralentissement de la production uniquement imputable à des causes conjoncturelles. Même à supposer que la conjoncture internationale s'améliore, grâce à une relance de la demande, notamment chinoise, la crise risque de perdurer ces prochaines années, parce qu'elle a d'autres causes, dont l'absence d'investissements dans les infrastructures routières et énergétiques, qui constituent deux goulets d'étranglement importants. L'approvisionnement erratique et insuffisant en électricité entrave la production minière au plan quantitatif, mais aussi au plan qualitatif, en ce sens que le processus de transformation (électrolyse, métallurgie, etc.) nécessite encore plus d'énergie que celui de l'extraction et des fournitures régulières. En définitive, la crise énergétique induit une perte de valeur ajoutée de la production.

L'absence de clarté en matière de réforme du Code minier n'incite pas non plus les opérateurs étrangers à l'investissement, même s'il y a, sans doute, exagération de leur part à se poser en victimes d'un État prédateur. L'incertitude sur le devenir politique du pays en raison du non-respect des échéances électorales et de la mise à l'écart de la personne de Moïse Katumbi, populaire chez les opérateurs miniers, de son poste de gouverneur du Katanga, ont aussi contribué à une attitude attentiste chez beaucoup d'opérateurs miniers. Malgré tout, des perspectives se dégagent

---

<sup>1</sup> Journaliste et chercheur spécialisé depuis une trentaine d'années sur l'Afrique centrale, les ressources naturelles et leurs relations avec le pouvoir et les questions énergétiques.

<sup>2</sup> Depuis le démembrement de cette ancienne province en quatre « provincettes », en juillet 2015, le terme a perdu son contenu administratif. Nous l'employons ici dans un sens politique et géographique.

à moyen terme, à certaines conditions, d'un possible redressement, voire d'une nouvelle expansion.

Notre démarche va consister à établir les faits, dont la baisse et le ralentissement de la production. Nous tenterons d'en identifier les causes et d'envisager les conséquences de cette évolution pour le budget de l'État, mais aussi en termes d'appropriation des ressources. Car il semble bien que les acteurs chinois aient tiré parti de la crise pour améliorer leur accès à la ressource. Au risque de frustrer le lecteur, ces conséquences du ralentissement au plan budgétaire ou social, voire environnemental, sans doute importantes et qui mériteraient une analyse complémentaire, ne sont qu'esquissées. Le propos principal est de montrer en quoi la capacité de production minière du Copperbelt est atteinte, d'où la part importante accordée dans ce texte aux prises de position des opérateurs miniers.

En conclusion, nous ferons remarquer que, même si les développements des infrastructures en cours n'étaient pas entravés par les soubresauts politiques, le montant des investissements exigés, mais aussi le temps nécessaire pour que ces réalisations deviennent opérationnelles, laissent augurer une période de plusieurs années, au cours de laquelle le Congo éprouvera des difficultés, face à ses concurrents sud-américains, à se doter d'une capacité de production et d'une compétitivité qui lui permettent de réagir positivement à une embellie de la conjoncture.

## **1. Les faits : baisse de la production**

Selon les données de la chambre des Mines de la Fédération des entreprises du Congo (FEC, Chambre des Mines 2016b), l'euphorie qui a salué le dépassement, en 2014, du seuil du million de tonnes de cuivre a été de courte durée. Après une évolution foudroyante, marquée par la multiplication par 5,5, en sept ans, de la production de 185 147 tonnes (2007) à 1,029 million de tonnes (2014), une première chute de la production minière est constatée en 2015. Elle s'est accentuée au cours du premier trimestre 2016 avec des baisses de 11,8 % (cuivre), 16,3 % (cobalt) et 50,3 % (zinc). En mai 2016, la Chambre anticipait déjà une chute de 5,9 % de la production de cuivre pour l'ensemble de l'exercice par rapport à 2015 et une baisse plus prononcée des autres productions (voir tableau 1), avec des taux de progression de - 21,3 % pour le cobalt et de - 46,5 % pour le zinc. Ces prévisions ont été confirmées par les réalisations du premier semestre 2016, attestent les statistiques de la Banque centrale (Banque centrale du Congo 2016). Selon la BCC, la production de cuivre au premier semestre 2016 s'est élevée à 466 250 tonnes, en recul de 13,7 % par rapport à la même période de 2015. La chute de la production de cobalt (35 267 tonnes) pour les six premiers

mois de 2016 est d'une ampleur comparable (- 13,5 %) et celle de zinc (2533 tonnes) est de 59,7 %.

**Tableau 1 : production minière (en tonnes)**

	T1 2016	T1 2015	T1 2016/T1 2015	2016(e)	2015	2014
Cuivre	234 313	265 636	- 11,8 %	937 252	995 805	1 029 800
Cobalt	13 638	16 293	- 16,3 %	54 552	63 328	66 915
Zinc	1 897	3 818	- 50,3 %	7 588	14 193	14 584

Sources : FEC, Chambre des Mines 2015b ; 2016a.

Après l'arrêt de la production de la filiale de Glencore, Katanga Copper Company (KCC) en 2015, la plupart des entreprises ont vu leur production de cuivre et de cobalt baisser au premier trimestre 2016 par rapport à la même période de l'année précédente. Le démarrage au dernier trimestre 2015 des activités de la *joint venture* sino-congolaise (Sicomines)<sup>3</sup>, qui s'affirme comme le 3<sup>e</sup> producteur de cuivre du pays derrière Mutanda Mining et Tenke Fungurume Mining, n'aura donc pas suffi à enrayer la tendance.

Plusieurs sites miniers, notamment dans les nouvelles provinces du Lualaba et du Haut-Katanga, ont été mis en état d'entretien et de maintenance. Ce sont les mines de Kapulo et de Dikulushi dont les permis sont détenus par Mawson West, filiale de la compagnie de *trading*, basée à Amsterdam, Trafigura. D'autres sociétés comme Glencore ont arrêté la production en attendant l'embellie du marché. Cette évolution a eu un impact considérable sur l'emploi. Au début 2016, la chambre des Mines avait déjà pointé une perte de 3000 postes de travail dans les entreprises minières et métallurgiques, à laquelle s'est ajoutée une perte de 10 000 emplois indirects chez les sous-traitants du secteur. Au début de l'année 2016 (FEC, Chambre des Mines 2016b), la société kazhake Eurasian Resources Group (ERG) a notamment annoncé 1300 licenciements chez ses filiales Boss Mining et Congo Cobalt Corporation (CCC).

Ces chiffres ne prennent pas en compte l'impact sur le secteur artisanal qui, selon le rapport annuel de 2015 de la chambre des Mines de la FEC, employait alors environ 200 000 personnes dans la filière du cuivre et du cobalt au Katanga, et devrait avoir également subi une hémorragie. Selon la même source, il faut aussi prendre en compte les emplois induits par l'activité minière, comprenant l'industrie manufacturière, les services aux

<sup>3</sup> En vertu d'un avenant à la convention de *joint venture* du 22 avril 2008, signé le 26 juin 2008, l'actionnariat de la Sicomines est composé comme suit : Gécamines 20 %, Simco Sprl (filiale de Gécamines) 12 %, China Railway Group Hong Kong 22 %, China Railway Resources Development 6 %, China Metallurgical Group Corporation 20 %, Sinohydro Group 16 %, Sinohydro Harbour Co. 4 %.

entreprises, les banques, le transport logistique, le commerce, les hôtels et restaurants, les emplois dans la fonction publique, etc. Selon le ratio estimé par la Chambre de quatre emplois induits pour un emploi direct et indirect, les pertes d'emplois induits correspondant aux 13 000 emplois directs et indirects perdus depuis le début 2016 se situeraient aux alentours de 50 000.

## 2. Les causes de la baisse de production

### 2.1. L'évolution défavorable des cours

La première des causes avancées par la chambre des Mines est l'évolution défavorable des cours des principaux minerais du Katanga, le cuivre et le cobalt. À la fin mai 2016, la Chambre rappelait que le cours du cuivre avait atteint son niveau le plus bas depuis six ans, avec une chute de 25 % aux alentours de 5000 dollars/tonne au cours de la seule année 2015, soit la plus forte depuis la crise de 2008/2009. La tendance s'est poursuivie durant les huit premiers mois de 2016, avec une cote sur le London Metal Exchange de 4639,5 dollars/tonne au 25 août 2016, représentant à peine plus de la moitié du record de 8884 dollars/tonne atteint en mai 2008. Pour une société comme Glencore, ce cours est inférieur de 900 dollars au coût d'exploitation de 5500 dollars/tonne, explique un responsable de l'entreprise (*Jeune Afrique* 2015).

Mais l'impact n'est pas uniforme dans toutes les sociétés. Albert Yuma, le président de la Gécamines, partenaire minoritaire dans tous les projets, soulignait, en octobre 2015, le contraste entre les bas coûts d'exploitation à Tenke-Fungurume, alors opérée par l'Américain Freeport McMoran, de l'ordre de 3500 dollars/tonne et ceux plus élevés des exploitations de Glencore, qui a hérité d'exploitations anciennes (*ibid.*).

La baisse nettement plus prononcée de la production de zinc en 2015 et durant le premier trimestre 2016 a des causes plus immédiatement conjoncturelles. En effet, explique la Chambre, un arrêt de la production pour permettre la réalisation de travaux de réfection du four de la Société du Terril de Lubumbashi (STL) explique l'essentiel de la baisse. Cela dit, le cours du zinc a lui aussi chuté, à savoir de 11,7 % entre mars 2015 et mars 2016, constate la Chambre.

L'International Copper Study Group (ICSG), qui rassemble les représentants des principales nations productrices de cuivre et leurs conseillers, s'attendait, dans son rapport de mars 2016, à une hausse de 1,5 % de la production minière en 2016 et de 2,3 % en 2017. Elle anticipait aussi une demande plutôt faible, principalement du fait du ralentissement de la demande chinoise de produits raffinés (<http://www.icsg.org/index.php/111-icsg-releases-latest-copper-market-forecast-2016-2017>). Mais l'ICSG observait, dans un rapport ultérieur, daté du mois d'août 2016, que si le marché mondial s'est en définitive mieux comporté que prévu, avec une progression de la production de cuivre de 4 % au cours des cinq premiers

mois de 2016, le Congo a dérogé à la règle, subissant une perte du volume de sa production de l'ordre de 11 %. En marge de la tendance générale du marché mondial (ICSG 2016), la situation s'est révélée très différente selon les continents, avec une progression de la production de 7 % dans les Amériques (malgré une baisse de 5 % de la production au Chili) et de + 5 % en Asie, à comparer à une stagnation en Europe et en Océanie et à une baisse en Afrique (- 4 %). Face à la même conjoncture internationale, l'Afrique et le Congo en particulier ont des défis spécifiques à relever. Cette situation présente un contraste avec celle du Pérou : on s'attendait à une augmentation des deux tiers en 2016, à 2,5 millions de tonnes, du fait du démarrage de l'exploitation à la mine de Las Bambas par ChinMetals et de l'expansion de la mine Cerro Verde par Freeport McMoran, autant de développements facilités par le Code minier très attractif promulgué en 2011, selon le rapport annuel 2015 de la chambre des Mines de la FEC.

Dans une étude comparative entre le Pérou et le Katanga, réalisée en 2014, le consultant belge Pierre Goossens constate que les royalties prélevées par l'État sont inférieures au Pérou (1 % contre 2 % dans le Code minier congolais de 2002, et 6,5 % dans les propositions faites par le ministère des Mines congolais en 2013) (Vigilant Financial Advisory 2014). La part pour l'investisseur du bénéfice brut d'exploitation est similaire au Pérou et dans le Code minier congolais actuel (59 % et 64 %), mais bien moindre dans le projet gouvernemental congolais de refonte du Code minier (36 %). L'impôt sur les bénéfices est équivalent au Pérou et dans le Code minier de 2002 en RDC (30 %), mais il est de 35 % dans la proposition de Code révisé par le Gouvernement congolais. Sur la base de ces paramètres et d'un coût d'exploitation similaire de l'ordre de 3600 dollars/tonne au Pérou et de 3700 dollars/tonne en RDC, on aboutit à des taux de rentabilité interne respectifs de 14,2 % (Pérou), de 15,8 % (RDC Code minier 2002), mais de 2,8 % seulement dans l'hypothèse de l'application des réformes proposées par le Gouvernement congolais en 2013. Toutefois, si l'on applique le coût réel d'opération de 4400 dollars, résultant du recours au diesel pour pallier les défaillances de la Société nationale d'électricité, on arrive à un taux de rentabilité interne de 9 % (Code minier actuel congolais) seulement et de - 3 % (proposition de Code de 2013). Il faut encore ajouter que le Pérou garantit une stabilité fiscale d'au moins 15 ans aux investisseurs, contre 10 ans pour le Code minier de 2003 et deux seulement pour la proposition de Code congolais de 2013.

## ***2.2. Des infrastructures défaillantes***

Au-delà de la faiblesse des cours, les compagnies minières du Katanga sont confrontées de manière chronique au handicap de l'état des infrastructures, qui constitue un important goulet d'étranglement et contribue à gonfler les coûts.

### a) L'électricité

Cela vaut pour le coût de l'énergie, renchéri par l'insuffisance de la capacité de génération électrique qui limite l'essor de la production. La Chambre estime, en effet, qu'il est « plus qu'urgent » de trouver des solutions, à court et moyen terme, pour résorber la pénurie d'énergie électrique afin de permettre aux miniers d'atteindre leurs objectifs de production. Les statistiques de la Banque centrale du Congo (BCC 2016) révèlent, à cet égard, une anomalie spectaculaire. Alors que la production nationale de cuivre a plus que doublé entre 2010 et 2014, passant de 497 537 tonnes à près de 1,03 million de tonnes, durant la même période, la production d'électricité n'a progressé que de 17 %, de 7,45 à 8,72 millions de MWh. En termes de capacité, on constate que l'offre de la Société nationale d'électricité (SNEL) s'est accrue d'un peu plus de 50 %, d'environ 400 MW à 600 MW, en 2014, alors que la demande de l'industrie minière katangaise s'est, entre-temps, envolée d'environ 480 MW à plus de 1100 MW, suivant à peu près l'accroissement du volume de la production (FEC, Chambre des Mines 2015b). Conclusion : l'écart s'est agrandi de 420 MW.

Dans un communiqué daté du 20 juin 2015, la chambre des Mines évaluait le déficit de génération pour l'industrie minière du Katanga à 600 MW, même en prenant en compte, en plus de l'apport de la SNEL, celui des fournitures de la *Zambian Electricity Supply Corporation* (ZESCO), oscillant entre 50 MW et 100 MW, qui se sont tariées après 2015. Plus tard dans l'année, la Chambre a averti que la baisse enregistrée en 2015 pourrait se poursuivre jusqu'en 2020 si aucune solution n'est trouvée d'ici là pour la production et la distribution d'électricité aux sociétés minières (FEC, Chambre des Mines 2015). La Chambre n'anticipait, en effet, un excédent de l'offre par rapport à la demande sur le réseau sud de la SNEL qu'après cette date (FEC, Chambre des Mines 2015b).

Selon la Chambre, le déficit énergétique a été responsable, en 2015, d'une perte de production de 50 000 tonnes par rapport à 2014, correspondant à 5 % du volume de la production, ainsi qu'à un surcoût de 1000 dollars/tonne de cuivre pour la consommation de diesel (équivalent à 20 % du prix de la tonne sur le marché international). Et la Chambre énumérait plusieurs conséquences négatives : nombre élevé de pannes, longs délais de rétablissement du courant et détérioration du service à la clientèle haute tension. Dans son rapport 2014, la Chambre avait évalué à 210 millions de dollars la perte en termes de chiffre d'affaires résultant de ce déficit, et à 65 millions de dollars le manque à gagner pour l'État, en termes d'impôts non perçus.

Selon la SNEL, les causes du déficit sont multiples. Elles vont de la demande croissante des industries minières à la capacité limitée des centrales électriques existantes de Nzilo et de Nseke, provoquée par l'étiage sévère du fleuve Congo et, d'autre part, au long délai requis pour l'exécution des programmes de réhabilitation des groupes des centrales d'Inga et d'Inga II.

La baisse tendancielle du débit du fleuve, constatée par la Commission internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), basée à Kinshasa, dans le contexte d'une phase plus « plus sèche » sur le fleuve Congo (Misser 2013 : 166), aurait donc une incidence sur la production minière. Car près de la moitié de l'offre de la SNEL au Katanga (soit 220 MW) provient de l'énergie des centrales d'Inga, acheminée par la ligne à très haute tension Inga-Katanga tandis que le reste (environ 290 MW) est généré localement et principalement par des centrales hydroélectriques construites sur le cours supérieur du Congo, le Lualaba.

### **b) Des handicaps logistiques**

L'état des infrastructures d'évacuation et d'importation des intrants de l'industrie minière représente un autre handicap, en renchérissant les coûts de transport et en constituant un goulet d'étranglement susceptible d'empêcher l'industrie katangaise de profiter d'un retournement favorable de la conjoncture. S'exprimant en octobre 2015, Éric Monga, dirigeant de la société Trade Service d'appui au secteur minier et président provincial de la FEC, se montrait soucieux : « À ce niveau des cours et avec l'état des infrastructures au Katanga, notamment en matière d'approvisionnement électrique, il y a un réel danger pour l'avenir de toute la filière », déclarait-il en octobre 2015 (*Jeune Afrique* 2015).

À cela s'ajoute un autre élément, d'ordre politique, qui est venu éroder la compétitivité des sociétés katangaises, selon le cabinet d'analyse du risque britannique Protection Group International (PGI). Ce dernier estime que le démembrement de l'ancienne province du Katanga en quatre provincettes va entraîner un renchérissement des coûts de transport pour les sociétés, du fait du prélèvement de nouvelles taxes par les nouvelles provinces confrontées au surcoût du maintien de leurs nouvelles administrations. Les camions devant se rendre en Zambie à partir de Kolwezi doivent traverser désormais deux provinces au lieu d'une. Et les nouvelles provinces seront probablement tentées d'instaurer de nouveaux péages. Or, constate PGI, le coût pour les miniers est déjà très élevé. Le passage par camion du poste-frontière de Kasumbalesa et le parcours de 190 km à l'intérieur du Katanga reviennent à 1300 dollars, à comparer avec 1000 dollars seulement pour acheminer un camion de Johannesburg à la frontière congolaise, distante de 2000 km (Protection Group International 2015).

Le développement du transport ferroviaire, réputé moins cher, a pris beaucoup de retard. La réhabilitation du chemin de fer de Benguela est achevée sur la partie angolaise de la ligne (1344 km), mais les travaux de réhabilitation des 400 km entre Kolwezi et le poste-frontière de Dilolo, à la frontière angolaise, n'avancent guère (*Jeune Afrique* 2016). À la chambre des Mines, on estime que la SNCC a trop attendu pour solliciter la participation

des groupes miniers qui se sont organisés pour évacuer le cuivre par camion via Dar es-Salaam, en Tanzanie, ou via Durban (Afrique du Sud)

De façon générale, l'indice de performance des infrastructures congolaises est très bas. Selon une étude de PricewaterhouseCoopers, les performances logistiques ont même diminué entre 2010 et 2012. Le pays est tombé du 85<sup>e</sup> au 143<sup>e</sup> rang sur 155 dans l'indice de la Banque mondiale (PwC 2013). En 2010, dans un rapport coparrainé par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Banque mondiale relevait que le réseau de la SNCC offrait des conditions de transport très mauvaises, avec des vitesses moyennes de convois allant de 10 km/h à 35 km/h. Le coût du fret était alors le plus élevé d'Afrique centrale avec 12,5 cents de dollar/tonne/km contre 10,7 cents sur le Chemin de fer Congo-Océan (Brazzaville-Pointe-Noire), 2,5 cents sur le réseau de la Société d'Exploitation du Trans-Gabonais, et 5,2 cents sur Camrail. Les tarifs SNCC sont aussi trois fois supérieurs à ceux d'Afrique australe, relève la Banque (International Bank for Reconstruction and Development/World Bank 2010).

Des progrès ont été accomplis, en 2016, dans l'évacuation des minerais par chemin de fer, mais ils sont très lents (*Africa Mining Intelligence* 2016e). Quelque 45 000 traverses ont été posées entre les gares de Tenke et de Kisanfu, distantes de 40 km, dans le cadre du plan de redressement de la SNCC, pour le « Projet de transport multi-modal » financé par la Banque mondiale, doté de 373,85 millions de dollars. La ligne était vétuste et de surcroît endommagée par les déraillements intentionnels provoqués par les creuseurs pour récupérer les minerais contenus dans les wagons renversés. Selon un bilan datant de juin 2016, la réhabilitation des 1300 km vers la frontière angolaise, vers le Kasai et Kalemie ainsi que de 600 wagons est en bonne voie. Mais le directeur des opérations de la Banque mondiale au Congo, Moustapha Ndiaye estimait le rythme des décaissements trop lents, lors d'une revue du portefeuille des projets de son institution, le 22 juin 2016. Le résultat attendu de ce programme, qui doit être finalisé en deux ans, est la réduction de 13 à 5 jours du temps de transport entre Kolwezi et la frontière zambienne. Ces développements sont très attendus par l'industrie. Le président provincial de la FEC de l'ex-Katanga, Eric Monga, estime, en effet, que le rail demeure le moyen de transport le plus économique. Ivanhoe, promoteur du projet Kamoia (cuivre et cobalt) attend la réouverture du trafic ferroviaire entre Kolwezi et Dilolo pour évacuer ses marchandises vers le port angolais de Lobito et délaissier ainsi celui de Durban.

En définitive, l'espoir exprimé en 2015 par les présidents des conseils d'administration du port minéralier de Lobito, Anapaz Neto, et du Caminho de Ferro de Benguela (CFB), José Carlos Gomes, d'une réouverture en 2016 du trafic entre le Copperbelt et l'Atlantique n'a pas été rencontré. La remise en service, en février 2015, des 1340 km du CFB par China Railway entre Lobito et le poste-frontière de Dilolo ne s'est pas encore accompagnée

de l'évacuation des minerais congolais et zambien par cette voie, pourtant indispensable pour rentabiliser le coût de la réhabilitation de la voie ferrée (2 milliards de dollars) et de la construction du port de Lobito (522 millions). Au total, ce sont 522 km de ligne entre Dilolo et Tenke-Fungurume puis 200 km avant de relier Lubumbashi et encore 247 km avant la ville zambienne de Ndola qu'il faut réhabiliter. Or, l'état de la voie ferrée en territoire congolais ne permet pas actuellement aux convois de rouler à l'allure compétitive de 90 km atteinte sur le réseau du CFB. Au cours de l'année 2015 toutefois, la SNCC a réceptionné 18 locomotives sur financement de la Banque mondiale, fabriquées par China Shandong International Economic & Technical Cooperation Group Ltd et Railway Transportation Equipment Co Ltd. Un autre progrès enregistré a été l'accord conclu, en mars 2015, entre Zambia Railways et la SNCC pour accroître le volume de transport entre les deux pays, et le début d'une réhabilitation de la voie entre Lubumbashi et la frontière zambienne sous l'égide de la SNCC. Mais la reprise du trafic à hauteur de 20 millions de tonnes/an espérée par le CFB et par les miniers du Copperbelt semble encore une perspective lointaine.

### ***2.3. Un climat des affaires insatisfaisant***

Un autre élément qui préoccupe les acteurs miniers est le climat des affaires. La Chambre estime à cet égard nécessaire de l'assainir pour que les sociétés minières puissent atteindre leurs objectifs. Elle s'appuie, à ce propos, sur la déclaration de la ministre suédoise des Affaires étrangères, Margot Wallström, qui, lors de sa visite à Kinshasa, en mars 2016, avait invité les autorités congolaises à respecter les droits de l'homme, mais aussi à garantir un cadre juridique pour les investisseurs. À cette occasion, Margot Wallström avait, une fois de plus, usé de son franc-parler : « Le climat des affaires en RDC n'inspire pas confiance aux investisseurs suédois qui sont néanmoins intéressés par plusieurs projets que le pays propose aux étrangers », avait-elle déclaré (FEC, Chambre des Mines 2016b).

La chambre des Mines s'est félicitée, au début de l'année 2016, de l'annonce par le Gouvernement de ne pas poursuivre le projet de révision du code minier, estimant que « Cela [allait] encourager des investissements dans le secteur » (FEC, Chambre des Mines 2016b). Mais, elle attend confirmation. La Chambre a appelé, en effet, de ses vœux « une prise de position ferme et courageuse de la part du Gouvernement pour permettre aux acteurs du secteur minier de retrouver le goût et l'envie d'être de grands contributeurs à la croissance de la République démocratique du Congo ».

#### **a) Les incertitudes sur le Code minier et la fiscalité**

La Chambre déplore également des difficultés d'ordre fiscal, dont « la modification récurrente des lois fiscales par les lois budgétaires » visant à créer des impôts, droits, taxes et redevances ou à en modifier les taux. Elle

critique aussi le relèvement du taux de l'impôt minimum sur les bénéfices et profits à 1/100 du chiffre d'affaires en lieu et place du taux légal de 1/1000. Les autres soucis de la Chambre sont la décentralisation et les nouveaux besoins nés de la création des nouvelles provinces. Le risque est de multiplier les « tracasseries ». C'est pourquoi la Chambre appelle à une « action concertée » entre le Gouvernement central et les entités décentralisées afin de les éviter. La sortie du rapport lors de la conférence d'Africa Mining Indaba a exercé une pression sur le ministre des Mines, Martin Kabwelulu Labilo. Dans un premier temps, il a déclaré, le 10 février, à Cape Town, que le Gouvernement n'allait pas pousser au changement du Code minier de 2002, qui inquiète les entreprises avec une hausse envisagée de l'impôt sur les bénéfices qui passerait de 30 % à 35 %, une participation gratuite et minimale de 10 % dans les nouveaux projets miniers contre 5 % auparavant et une hausse des royalties sur le cobalt et le cuivre. D'aucuns en avaient déduit que le Gouvernement renonçait à modifier le Code. Mais le 11 février, le chef du cabinet du ministre, Valéry Mukasa, a expliqué que le ministre voulait juste rassurer les investisseurs, sans pour autant qu'il faille en déduire qu'il avait abandonné son projet d'amender le Code.

Les entreprises omettent de signaler, toutefois, la disparité entre les taxes officielles et ce qui est réellement versé, constatée par la Banque mondiale. Elles font abstraction des déductions pour crédits d'investissement, des provisions pour amortissement (Banque mondiale 2008). Et la Banque de mentionner que certains projets minimisent leur niveau d'imposition par des mécanismes de fixations de prix de cession interne (quand un minerai est exporté et vendu à une autre filiale d'une même multinationale, établie à l'étranger, à un prix inférieur à sa valeur vénale). Les entreprises doivent aussi admettre qu'elles ont bien profité de la rente minière. L'ancien directeur du Centre de recherche et d'expertise sur l'Afrique centrale (CREAC), Stefaan Marysse, relevait dans l'édition 2015 de *Conjonctures congolaises* que si, jusqu'en 2012, les investissements directs étrangers (IDE) en RDC ont constitué un apport net de capital, depuis 2013, les profits rapatriés ont dépassé les IDE (Marysse 2015). Et les projections sont telles qu'à l'horizon 2019, les profits rapatriés devraient être 3 à 3,5 fois plus importants que les IDE (7 milliards de dollars contre 2 milliards). Selon Stefaan Marysse, la valeur actuelle nette des profits rapatriés excède très largement le montant des pertes résultant de la vente d'actifs miniers par l'État congolais dans de mauvaises conditions de gouvernance.

### **b) Les conséquences néfastes du démembrement de l'ancienne province du Katanga**

En mars 2016, la crainte d'un accroissement de la pression fiscale à cause du démembrement de l'ancienne province du Katanga s'est concrétisée avec l'ouverture d'un contentieux entre le commissaire spécial (gouverneur) de

la nouvelle province du Lualaba, l'ancien ministre de l'Intérieur, Richard Muyej, ainsi que les sociétés minières locales, qui se sont vu intimer l'ordre de préfinancer la construction d'une route à péage de 60 km entre le chef-lieu provincial (Kolwezi) et Sakabinde, la frontière zambienne vers Solwezi, en payant une taxe de 100 dollars/tonne sur l'exportation de concentrés (*Africa Mining Intelligence* 2016a). La raison d'être de cette exigence tient au fait que la province du Lualaba ne bénéficie pas de la quote-part des taxes douanières perçues au poste-frontière avec la Zambie de Kasumbalesa par la province voisine du Haut-Katanga (Lubumbashi) qui, pourtant, produit deux fois moins de cuivre que sa voisine. En soi, les sociétés minières sont favorables à un nouvel axe d'évacuation, car l'augmentation de la production, ces dernières années, s'est accompagnée d'un accroissement du trafic. De surcroît, le trajet Kolwezi-Solwezi ne fait que 180 km, alors que le détour par Lubumbashi et Kasumbalesa pour atteindre Solwezi représente un trajet de 467 km. Mais les miniers, sollicités naguère par l'ex-gouverneur du Katanga, Moïse Katumbi Chapwe, pour financer la construction de la route Lubumbashi-Kasumbalesa et de la route Kolwezi-Lubumbashi ne veulent pas être ponctionnés deux fois.

Le démembrement du Katanga est venu perturber l'exécution d'accords conclus entre les compagnies minières et les autorités fiscales de la défunte province. Dans son rapport daté de juin 2016, la chambre des Mines de la Fédération des entreprises du Congo rappelle que les montants avancés par les compagnies minières pour préfinancer des travaux routiers venaient en déduction de leur ardoise fiscale envers l'ex-province du Katanga. En échange, un accord avait été conclu, limitant à 60 dollars/tonne, au lieu de 100 dollars/tonne, le montant de la taxe à l'exportation sur les concentrés, perçue par la province pour financer les équipements routiers. La ristourne de 40 dollars correspondait au remboursement par la province de l'avance faite par les entreprises. Le problème est qu'après le démembrement, institué par la loi de programmation du 28 février 2015, le montant des sommes avancées par les entreprises excédait celui des sommes dues à titre de taxe sur les concentrés à l'ex-province du Katanga.

Et les nouvelles provinces du Haut-Katanga et du Lualaba ne prennent pas en compte les montants à rembourser aux sociétés ayant financé les travaux routiers par le biais de ces réductions de taxes. En outre, à en croire la chambre des Mines, les deux nouvelles provinces exigent même le paiement de ces taxes, de la part des sociétés qui traitent les concentrés localement au lieu de les exporter ! (FEC, Chambre des Mines 2016b). Confrontée à cet imbroglio, la Chambre a, alors, sollicité l'arbitrage du ministre des Mines, Martin Kabwelulu, au cours du premier semestre 2016. Mais ce dernier s'est déclaré incompetent pour prendre une décision relative à une taxe provinciale.

### **c) Un harcèlement fiscal parfois illégal**

Au début de l'année 2016, d'autres indices annonciateurs d'une pression fiscale accrue pour les opérateurs miniers, alors qu'ils se trouvent encore au creux du cycle des cours du cuivre et du cobalt, ont commencé à obscurcir l'horizon. Les entreprises minières se plaignent du harcèlement légal et parfois illégal de la part des services de l'État. Ainsi, la chambre des Mines, dans son rapport de juin 2016, dénonce les missions trop fréquentes dites de contre-vérification, « sans soubassement légal » (*sic*), effectuées par l'Institut national de la sécurité sociale (INSS). Elle fait remarquer qu'au regard du décret-loi organique du 29 juin 1961 de la sécurité sociale et des pratiques légales au sein de l'Inspection générale des Finances et de la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA), de telles missions de contre-vérification n'ont qu'un caractère exceptionnel. Et la Chambre met au défi l'INSS de justifier le caractère légal des missions en question. Elle s'étonne, par ailleurs, que des entreprises minières du Katanga aient reçu des visites du secrétariat général du ministère de la Santé, alors qu'en principe, une telle compétence n'incombe qu'à l'inspection provinciale de Santé. Par ailleurs, la Chambre rappelle que les frais de telles missions n'ont pas à être pris en charge par les sociétés contrôlées.

Le PDG de la Gécamines, Albert Yuma Mulimbi, dans une interview diffusée par Radio France internationale, le 10 septembre 2016, reconnaît l'acuité du problème des « tracasseries<sup>4</sup> ». « Il y a une multiplicité de taxes sur lesquelles on doit encore travailler », concédait Albert Yuma, précisant : « L'administration est mal formée et mal rémunérée. Automatiquement ça entraîne beaucoup de tracasseries... Les tracasseries c'est 150 convocations par-ci par-là. Des contestations de vos comptes par des services non habilités ».

La chambre des Mines réclamait également, en février 2016, la suppression ou la réglementation constructive du système des « primes aux aviseurs » qui récompense, par la perception d'un pourcentage de la pénalité infligée, les fonctionnaires et agences fiscales et parafiscales et les tiers ayant participé à l'imposition de la taxation d'une pénalité ou amende fiscale ou parafiscale (FEC, Chambre des Mines 2015a). Selon la Chambre, le système connaît une « dérive ». Les fonctionnaires sont plus attachés à obtenir des pénalités qu'à appliquer les règles de taxation normale, dénonce le rapport. La Chambre déplore des audits fiscaux et parafiscaux à fréquence anormale et un « système, pernicieux », qui devient « une véritable chasse aux primes », au cours de laquelle les agents du fisc bénéficient de complicités internes dans les entreprises. Des employés de sociétés minières

---

<sup>4</sup> <http://www.rfi.fr/emission/20160910-albert-yuma-mulimbi-grand-invite-economie> (consulté le 21 septembre 2016).

commettent des erreurs volontaires, traduites ensuite en fraudes, afin de donner lieu à des amendes.

De son côté, le gouverneur de la nouvelle province du Lualaba, Richard Muyej Mangez, a dénoncé l'implication d'officiels dans « la fraude minière à grande échelle » lors de la présentation du projet du budget du gouvernement provincial exercice 2016 à Kolwezi, début septembre 2016 (ACP 2016). Il s'exprimait après la saisie par l'armée de onze camions chargés de minerais interceptés sur la route Likasi-Kolwezi.

#### **d) Le « déficit de gouvernance » de la Gécamines**

Le climat des affaires est aussi terni par le « déficit de gouvernance » reproché à l'ancienne entreprise d'État Gécamines par le Premier ministre, Augustin Matata Ponyo Mapon, dans une interview diffusée par RFI le 4 juin 2016<sup>5</sup>. « La production de la Gécamines est toujours au bas de l'échelle. Ça veut dire que les réformes, même si elles sont accomplies, n'ont pas encore atteint le niveau voulu », déclarait le chef du Gouvernement. À en croire le Premier ministre, le déficit en question ne procède pas d'un quelconque héritage. « C'est un déficit qui n'est pas de 10 ans, c'est un déficit actuel », accusait-il, s'attirant trois mois plus tard une cinglante réplique d'Albert Yuma : « La Gécamines est la seule entreprise du portefeuille de l'État qui a des comptes audités et certifiés. La Gécamines a été citée en exemple comme la première entreprise qui s'est adaptée au plan comptable OHADA. La Gécamines a eu une seule réserve dans la certification, c'est par rapport à ce que l'État nous doit comme argent. Voilà, la vraie réalité de la gouvernance. Il ne faut pas parler de gouvernance quand on ne sait pas de quoi on parle, surtout que l'assemblée générale de la Gécamines a en son sein les représentants du ministère du Portefeuille, du ministère des Mines, de la Primature et du ministère du Budget ».

Ces assurances d'Albert Yuma font fi du constat, dans un rapport du Natural Resources Governance Institute (NRGI) de New York, de nombreuses défaillances dans la gestion de l'entreprise d'État, susceptibles de constituer des entraves à une productivité optimale du secteur minier congolais (Natural Resources Governance Institute 2015)<sup>6</sup>. La Gécamines figure d'ailleurs au bas du classement des entreprises d'État selon l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013 établi par le NRGI. Elle est rangée avec une note de 29 sur 100 dans la catégorie des entreprises défaillantes,

<sup>5</sup> <http://www.rfi.fr/emission/20160604-rdc-ponyo-mapon-premier-ministre-situation-economique-matieres-premieres> (consulté le 21 septembre 2016).

<sup>6</sup> Le Natural Resources Governance Institute est financé par les Fondations Bill & Melinda Gates, Open Society (George Soros) et Ford, la Banque mondiale, le Department for International Development britannique, la Gesellschaft für Zusammenarbeit allemande, ainsi que par les gouvernements australien, suisse et norvégien.

dans ce classement où figure en tête l'entreprise pétrolière norvégienne Statoil, qui frise les 100/100.

Parmi l'avalanche de critiques dont elle fait l'objet, la Gécamines se voit reprocher d'être devenue un bureau minier parallèle, attribuant *de facto* des concessions à des entreprises qu'elle choisit pour devenir ses partenaires, sans que l'on puisse vérifier si elle a choisi les entreprises les « moins-disantes » ou techniquement les plus capables de développer un projet. Le NRGI constate qu'en 2011, la Gécamines a refusé d'accéder à une demande du ministère des Mines de lui transmettre la copie de ses accords de partenariat à des fins de publication, bien qu'un décret rende cette publication obligatoire.

À la lecture du rapport du NRGI, on apprend que la Gécamines a fait passer, depuis 2008, le nombre de permis d'exploitation qu'elle détient de 38 à 73, dépassant de loin le plafond de 50 permis, fixé par le Code minier (*Journal officiel*, numéro spécial 2002). Et la tendance se serait accentuée encore, s'il faut en croire un analyste du Centre Carter, qui évoquait, début septembre 2016, le chiffre d'une centaine de permis<sup>7</sup>. La Gécamines est décrite, en outre, comme une « entité opaque » qui ne s'est pas systématiquement acquittée de ses obligations de paiement à l'égard de l'État et, notamment, des droits « superficiaires » correspondant à ses permis.

La liste des griefs comprend, en outre, le refus de publier les ententes renégociées après la révision des contrats miniers entamée en 2006, ce qui empêche de déterminer à quelles rentrées d'argent a droit la Gécamines, laquelle fonctionne *de facto* comme un holding de l'État. Au-delà, une telle opacité complique la tâche d'évaluation de sa propre performance, d'autant que son président, Albert Yuma, a l'ambition d'en faire à nouveau un opérateur minier important, avec sa production propre. Qui plus est, les produits des actions détenues par la Gécamines dans les coentreprises n'ont pas été déclarés. La Gécamines a vendu des actions, en 2009, pour 15 millions de dollars et puis, en 2011, pour 189 millions, mais les publications trimestrielles n'en ont pas fait état.

Du point de vue du NRGI, la situation actuelle, qui a pour effet de faire de la Gécamines une sorte de « système parallèle d'octroi de licences d'accès aux gisements » et le « contrôleur de fait » de l'accès des sociétés privées aux gisements, présente l'inconvénient de fausser les mesures incitatives prises par l'État et ne lui permet pas d'avoir une stratégie coordonnée pour gérer le secteur.

---

<sup>7</sup> Entretien avec l'auteur, le 8 septembre 2016.

### **3. La baisse des recettes de l'État et le renforcement de l'emprise chinoise**

#### ***3.1. La baisse des recettes de l'État***

La baisse du volume de la production minière dans le Copperbelt, couplée à la baisse des cours, faisait craindre au Gouvernement qu'il pourrait perdre, en 2016, jusqu'à 1,3 milliard de recettes minières, pétrolières et gazières. Amorçant un virage à 180°, le Gouvernement a imposé, en mars 2016, aux entreprises minières le paiement de leurs taxes à l'importation en dollars plutôt qu'en francs congolais, alors qu'en 2014, c'est l'inverse qui avait été imposé dans l'optique d'une « dé-dollarisation » de l'économie congolaise. Cette évolution coïncide avec l'annonce par le Gouvernement, le 12 septembre, que les réserves en devises de la Banque centrale du Congo sont tombées en dessous de la barre du milliard de dollars (Primature 2016).

La baisse des recettes de l'État central intervient dans le contexte de la scission de la province du Katanga en quatre nouvelles provinces (Haut-Katanga, Lualaba, Haut-Lomami et Tanganyika), dotées de nouvelles compétences, de nouvelles exigences et de nouveaux besoins. Et donc, la tentation d'une pression accrue de la part de ces dernières sur les entreprises minières est très forte, au risque d'éroder leur compétitivité, comme nous l'avons indiqué dans la partie précédente.

#### ***3.2. La Chine exploite la conjoncture baissière pour consolider ses positions***

Dans ce contexte de baisse des cours et de crise économique, l'appétit des entreprises chinoises pour les minerais du Katanga n'a cependant pas faibli. « La Chine manque vraiment de ressources cuprifères », expliquait Jerry Jiao, vice-président de China Minmetals<sup>8</sup>, lors de la conférence mondiale du cuivre qui s'est tenue du 13 au 15 avril 2015 à Santiago du Chili (FEC, Chambre des Mines 2016b). En effet, alors que les autres investisseurs se tiennent cois ou se désengagent, les entreprises chinoises ont massivement investi en RDC ces dernières années, observe la Chambre. Selon le Fonds monétaire international, en 2014, la Chine a, en effet, investi 4,33 milliards de dollars en RDC, tous secteurs confondus (FEC, Chambre des Mines 2016b). On a même le sentiment que la Chine, qui consomme 40 % du cuivre mondial, a cherché à profiter de la conjoncture baissière pour consolider et sécuriser son accès à la ressource.

---

<sup>8</sup> China Minmetals détient à travers sa filiale MMG (anciennement Minerals and Metals Group) la concession de Kinsevere qui a produit en 2014 580,169 tonnes de cathodes de cuivre.

En janvier 2016, la Compagnie minière de Musonoï (COMMUS), *joint venture* constituée par Zhejiang Huayou Cobalt Co, Zijin Mining Group et la Gécamines, a approuvé un plan d'investissements de 578 millions de dollars pour développer sa concession dans la région de Kolwezi. Avant cela, en novembre 2015, la Sicominex a enfin entamé sa production de cuivre, après huit ans de lobbying et de préparation intenses. Huayou, qui détient 5 % de Sicominex, a également fait l'acquisition, en 2015, de Luiswishi et de Lukuni pour 52 millions de dollars et transforme dans ses fours du cuivre et du cobalt provenant de l'exploitation artisanale. Zijin, qui détient 51 % des parts de COMMUS, a aussi acquis, en décembre 2015, une participation de 49,5 % dans le projet de cuivre de Kamoia de Ivanhoe Mines pour 412 millions de dollars, mettant la main sur le gisement le plus important du monde, dont les réserves indiquées s'élèvent à 20,34 millions de tonnes de cuivre-métal<sup>9</sup>. Dans son rapport de mai 2016, la chambre des Mines signale un accord de la Gécamines avec la China Non Ferrous Metal Mining Group Corporation (CNMC) cotée en bourse de Hong Kong pour construire avec la firme kazakhe, Eurasian Resources Group (ERG), l'usine de traitement des rejets miniers de Musonoï, moyennant un investissement de 700 millions de dollars (FEC, Chambre des Mines 2016b). Le 13 janvier 2016, CNMC et la Gécamines avaient signé un protocole d'accord pour la construction de deux usines à Kambove et Deziwa d'une capacité respective de 15 000 tonnes et 80 000 tonnes de cathodes de cuivre, prévoyant la possibilité d'accroître la capacité de la seconde à 200 000 tonnes. La transaction, suivie par l'annonce, le 8 juin, de la création d'une co-entreprise commune par le président de la Gécamines, Albert Yuma Mulimbi, fait grincer des dents dans la société civile du Katanga, en raison du partenariat contesté entre CNMC et la firme Huachin à laquelle la première a été associée dans la *joint venture* Huachin Metal leaching Co, dont la pollution environnementale qu'elle a engendrée, a été dénoncée par l'ONG Premicongo fin 2015 (*Africa Mining Intelligence* 2016d). Par ailleurs, l'ONG britannique Global Witness a déploré le caractère peu transparent du partenariat stratégique entre la Gécamines et CNMC, institué le 21 juin 2015, officialisé par Albert Yuma et le président de CNMC, Zhang Keli. Selon la Gécamines, l'accord, qui a fait l'objet d'une rencontre en Chine en septembre de la même année entre Zhang Keli et le président Joseph Kabila, définit les principes de la coopération concernant le développement de cinq grands projets miniers situés dans les trois groupes de la Gécamines (sud, centre et ouest) dans le domaine de l'exploration, de la prospection et des recherches minières. S'agissant de la mine Deziwa, l'enjeu porte sur une ressource évaluée à quelque 4,5 millions de tonnes de cuivre par MDM Engineering.

---

<sup>9</sup> 752 millions de tonnes d'une teneur de 2,67 %.

### 3.3. Kinshasa veut avoir son mot à dire dans les transactions offshore

Les autorités congolaises, à défaut de pouvoir infléchir la tendance lourde à la prise de contrôle d'un nombre croissant d'actifs par des sociétés chinoises, souhaitent toutefois avoir leur mot à dire dans le choix de leur partenaire.

En mai 2016, tombe la nouvelle de la vente à la China Molybdenum Co. (CMOC) par l'Américain Freeport-McMoran de sa participation majoritaire (56 %) dans Tenke Fungurume, scellant l'abandon d'un des derniers pans de l'industrie du Katanga encore détenu par une société occidentale, dont les réserves, estimées à 3,74 millions de tonnes de cuivre et 864 000 tonnes de cobalt<sup>10</sup>, en font le projet le plus important en cours d'exploitation. Selon des *insiders*, le motif de la cession a peu de rapport avec l'évolution du marché du cuivre, mais serait plutôt inspiré par le besoin de compenser des décisions malencontreuses de l'ancien patron de Freeport, Jim Moffet, responsable d'investissements infructueux dans le secteur pétrolier des Caraïbes (*La Libre Belgique* 2016). Le montant réel de la transaction concernant le rachat des parts de Freeport dans la Société minière de Tenke-Fungurume (SMTF) dépasserait les 4 milliards de dollars. Car l'accord prévoit la cession, avant la fin de 2016, de ces participations pour 2,65 milliards de dollars et la reprise par CMOC de 2 milliards de dollars de dettes de la filiale à 70 % de Freeport, TF Holding, immatriculée aux Bermudes, détentrice de 80 % des parts de SMTF, et dont l'actionnaire minoritaire est Lundin Mining.

Mais la Gécamines, qui possède 20 % dans SMTF, ne souhaite pas être mise devant le fait accompli. Dans un communiqué, elle se déclare « étonnée » d'apprendre la nouvelle de la cession de sa participation dans le gisement par Freeport dans la presse et décide « de faire examiner par ses conseils les termes annoncés de l'opération au regard de ses droits en vertu des accords la liant directement ou indirectement à Freeport-McMoran » (*Africa Mining Intelligence* 2016b). L'entreprise d'État congolaise entend faire jouer un droit de préemption sur les parts que Freeport voudrait céder. Freeport conteste, arguant que la vente porte sur les actions de TF Holdings, société enregistrée aux Bermudes, mais qu'elle ne change pas la structure de l'actionnariat de la SMTF. En fait, indique un *insider* à *La Libre Belgique*, la Gécamines essaie de négocier un dédommagement, dans une conjoncture difficile, marquée non seulement par la baisse des cours du cuivre, mais aussi par les résultats très décevants de l'ancienne société paraétatique dont la production propre a dépassé à peine 16 000 tonnes de cuivre en 2015 contre plus de 36 000 tonnes en 2012, selon la Banque centrale du Congo.

---

<sup>10</sup> [www.lundinmining.com/i/pdf/summary\\_report\\_tenke\\_fungurume.pdf](http://www.lundinmining.com/i/pdf/summary_report_tenke_fungurume.pdf) (consulté le 20 septembre 2016).

Fâché d'avoir été tenu à l'écart de la mégatransaction, le président de la Gécamines, Albert Yuma, annonce au micro de RFI, le 10 septembre 2016, que sa société va effectuer une contre-offre pour racheter les parts de Freeport, déclarant : « les droits de la Gécamines ne peuvent pas être bafoués, ni ceux de l'État<sup>11</sup> ». Selon Albert Yuma, aucune décision relative à ces actifs ne peut être prise sans l'accord du Congo. Il est hors de question d'accepter un comportement qui consiste à les considérer comme des produits spéculatifs qu'on peut s'échanger à l'étranger. On peut concevoir cette prise de position politiquement légitime, du fait du rôle prééminent de l'industrie minière du Katanga dans l'économie nationale : la valeur des exportations de l'industrie minière et pétrolière a, en effet, représenté, en 2014, 95 % du total des exportations congolaises, et, avec un montant de 1,14 milliard de dollars, la contribution de l'industrie extractive a représenté, cette année-là, 28 % des recettes ordinaires de l'État (FEC, Chambre des Mines 2016a).

Toutefois, la capacité de la Gécamines à mettre sur la table les milliards réclamés par Freeport est mise en doute par beaucoup d'observateurs. En effet, son chiffre d'affaires annuel atteint difficilement 150 millions de dollars, tandis que sa dette dépasse le 1,5 milliard de dollars. À cela, Albert Yuma rétorque que c'est la valeur de l'actif de classe mondiale qu'est Tenke-Fungurume qui justifie la capacité de lever les fonds. Dans son entretien avec RFI, le patron de la Gécamines justifie son attitude, exprimant sa frustration envers la manière dont ont été appliqués les contrats de partenariats conclus depuis 2000, rappelant avoir lancé des audits et défendant l'option que son entreprise redevienne un opérateur majeur et plus seulement une entreprise se contentant d'encaisser les dividendes. « On ne peut se satisfaire que notre secteur minier soit à 100 % dans les mains d'étrangers. Ce n'est pas acceptable. » « Que ce soit les Chinois ou d'autres partenaires, ce type de partenariat où le mineur attend des dividendes qui n'arrivent jamais, on n'en fera plus ni avec les Chinois ni avec d'autres », prévient le président de la Gécamines, ajoutant que le partenariat avec CNMC, concernant la mise en valeur des réserves de Deziwa, prévoit qu'au bout d'un certain temps, la Gécamines récupère l'intégralité de la propriété du projet, et avec suffisamment de réserves pour continuer à exploiter seule. À la question de savoir s'il envisage une renationalisation, Yuma répond : « Absolument », au risque d'inquiéter d'éventuels partenaires. Cela pourrait également mettre à mal des investisseurs... Cela dit, au-delà de ces frictions, la relation avec la Chine demeure stratégique, d'autant que l'un des principaux partenaires miniers de la Gécamines, Sinohydro, est aussi l'une des principales parties

---

<sup>11</sup> <http://www.rfi.fr/emission/20160910-albert-yuma-mulimbi-grand-invite-economie> (consulté le 19 septembre 2016).

prenantes dans les grands projets hydroélectriques dont dépend l'expansion du secteur minier. De la même manière, China Railway, partenaire-clé de la Gécamines dans la *joint venture* Sicominex, est un partenaire incontournable dans les projets d'avenir pour l'évacuation par chemin de fer des produits miniers du Katanga.

## 4. Les perspectives du secteur

Concernant les infrastructures, un certain nombre de perspectives d'amélioration se dessinent.

### 4.1. Des efforts accrus de l'industrie pour améliorer la disponibilité énergétique

#### a) L'industrie s'engage dans le domaine des économies d'énergie

L'industrie minière katangaise, par-delà les accords passés avec le Gouvernement ou la SNEL en vue d'accroître la capacité de génération électrique, s'est engagée depuis quelques années sur le terrain des économies d'énergie. Charles Carron Brown, lors de la semaine minière du Katanga d'octobre 2015, animée par l'organisateur d'événements sud-africain Spintelligent comme contribution à l'Infrastructure Partnership for African Development (IPAD), avait présenté le projet de sa compagnie, la Société d'exploitation de Kipoi SA (SEK), filiale de Tiger Resources, cotée sur l'Australian Securities Exchange (ASX). Le projet de 6,8 millions de dollars, lancé en mai 2015 et mené avec la firme sud-africaine Megatron Federal pour partenaire technique, visait à économiser jusqu'à un maximum de 64 MW grâce au remplacement d'ampoules à incandescence de 60 à 100 W par des ampoules fluorescentes de 14 W à Lubumbashi, ainsi que des ampoules de 250 W sur les lampadaires par des ampoules de 100 W (Carron Brown 2015). À la date d'octobre 2015, une économie de 3,5 MW avait été constatée par la SNEL au lieu de 6 MW. Des économies avaient été réalisées, mais cela avait servi à satisfaire une nouvelle consommation de maisons qui n'étaient pas raccordées auparavant... Cela dit, il y a eu des effets positifs. SEK témoigne également d'une augmentation de 50 % de la puissance du réseau. Et le potentiel est important, à condition que soit interdit l'usage des ampoules à incandescence, estime SEK, qui proposait aussi un programme similaire pour Kinshasa permettant une économie de 150 MW pour un coût de 15 millions de dollars. Ce faisant, SEK a emboîté le pas à MMG Kinsevere, filiale de MMG (Minmetals Group Company), qui avait annoncé, en septembre 2014, la donation de 200 000 ampoules économiques de 15 W à la province du Katanga, avec pour ambition de réaliser une économie de 17,2 MW sur le réseau de Lubumbashi (MMG 2014).

### **b) L'industrie minière propose une stratégie**

En juillet 2015, la commission Énergie de la chambre des Mines a proposé une stratégie pour juguler le déficit croissant auquel fait face l'industrie minière (plus de 700 MW actuellement et près de 1000 MW en 2025, si rien n'est fait) (*Africa Energy and Mining* 2015). L'un des éléments les plus importants de cette stratégie consisterait à créer une nouvelle société pour opérer le réseau à haute tension du sud du pays. Sa mission serait d'acheter et de vendre l'énergie produite par la SNEL et d'autres fournisseurs (étrangers ou producteurs indépendants locaux), mais aussi de transporter le courant, d'assurer la gestion et la maintenance du réseau. Son actionnariat serait privé à 70 %, laissant à la SNEL 25 % du capital et à l'État congolais les 5 % restants. La viabilité de cette nouvelle entité serait assurée par des tarifs de transport établis par le ministère des Ressources hydrauliques et de l'Électricité sur la base des tarifs de référence utilisés dans le Southern African Power Pool (SAPP). Cette refonte du secteur se faisait toujours attendre fin 2016, mais plusieurs projets de génération laissent néanmoins entrevoir une amélioration possible de la situation.

### **c) Les projets de génération et de transport**

Dans le contexte difficile du Congo, on assiste depuis plus d'une dizaine d'années à une prise en main croissante de son destin énergétique par l'industrie minière (FEC, Chambre des Mines 2015b). Dans une évaluation de la situation, en octobre 2015, la commission Énergie de la chambre des Mines, après avoir dressé l'inventaire des projets de génération du Katanga, aboutissait à la conclusion qu'il était possible de remettre 958 MW sur les réseaux interconnectés rien qu'en menant à bien les projets de réhabilitation des centrales existantes. Prudente, la Chambre considérait que l'apport prévu de 1300 MW pour l'industrie minière du Katanga par la future centrale hydroélectrique d'Inga III Basse Chute, sur le fleuve Congo, ne pourrait se concrétiser que vers 2021, voire plus tard.

Certains projets tardent à se concrétiser. Les études de faisabilité, par Tractebel, de la centrale de Nzilo II (120 MW) sur la Lualaba, que compte construire la filiale Congo Energy du groupe belge Forrest, ont été approuvées, mais le financement est encore en attente. De son côté, le promoteur de la centrale de Kalenge (104 MW), située sur la même rivière, ainsi que la société du président de GML Construct, Pie-Claude Munga, envisagent de faire une étude de faisabilité complémentaire à celles de la firme helvétique d'ingénierie électrique Stucky, finalisées en 2011. Pour les autres projets, la SNEL est à la recherche de promoteurs.

Mais d'autres projets avancent. Le 13 juin 2016, le coordinateur du bureau de coordination de la coopération sino-congolaise, créé par le Gouvernement, Moïse Ekanga, annonce que le consortium Sicomin, dont fait partie Sinohydro avec le China Railway Group, Zhejiang Huyaou

Cobalt, la China Machine Engineering Corporation et la société d'État congolaise Gécamines, va entamer, « dans les prochains jours », la construction du barrage de Busanga (240 MW), sur la rivière Lualaba (*Africa Energy Intelligence* 2016a). À côté d'hôpitaux et de routes, ce barrage fait partie des réalisations que doivent financer les sociétés chinoises avec le soutien de l'Eximbank of China, en échange de l'accès à 6,8 millions de tonnes de cuivre et 620 000 tonnes de cobalt, en vertu d'un accord conclu en 2009 avec Kinshasa, connu comme « le contrat chinois », parce qu'il fut le premier du genre. Le barrage doit alimenter en priorité les installations de la Sicominex, qui a entamé l'exploitation minière en novembre et dont les besoins sont estimés à 170 MW. Le surplus sera destiné à d'autres sociétés minières ou à la consommation des ménages de la province du Lualaba.

Le 23 août 2016, le ministre de l'Énergie et des Ressources hydrauliques, Jeannot Matadi Nenga Gamanda, signe un accord de concession avec le directeur général d'une nouvelle *joint venture* Sicohydro, He Ying Qiang, pour la construction du barrage, dont le coût est estimé à 617 millions de dollars (567 millions pour le barrage et la centrale, plus 50 millions pour les lignes de transmission) (*African Energy* 2016). Sicohydro est la co-entreprise *ad hoc* mise sur pied par la Sicominex et par trois compagnies congolaises : la Gécamines, la SNEL et une société privée inconnue dénommée Congo Management SA (COMAN). Avec ce projet qui prendra au moins cinq ans, mais aussi le barrage de Zongo II (150 MW) sur la rivière Inkisi, au Kongo-Central (ex-Bas-Congo), à 165 km de Kinshasa, dont elle a repris la construction, Sinohydro s'impose comme un partenaire incontournable du Congo, d'autant qu'elle appartient à l'un des *consortia* en lice pour le contrat du mégaprojet d'Inga III Basse Chute (*Africa Energy Intelligence* 2016b).

D'autres acteurs congolais se lancent dans des projets d'envergure. C'est le cas d'Éric Monga Mumba, président de Kipay Investments, qui a mis en route l'étude de faisabilité technique du futur barrage hydroélectrique de Sombwe (91 MW) sur la rivière Lufira, dans la province du Haut-Katanga. Le coût de cette entreprise est estimé à 300 millions de dollars. Celle-ci, conduite par les bureaux Ingerop (France-Afrique du Sud) et Knight Piesold (Afrique du Sud), devait être prête en octobre 2016 et se profiler comme le premier projet de production indépendant dirigé par un Congolais à voir le jour en RDC (*ibid.*). Son atout principal réside dans le fait que son promoteur, ancien membre de la chambre des Mines de la FEC et actuel président de la FEC pour les quatre provinces issues du Katanga, connaît bien les besoins de l'industrie minière.

La société espagnole AEE POWER SPRL, appartenant au consortium ProInga, dirige la société ACS de Florentino Pérez, qui dispute au consortium chinois, dont fait partie Sinohydro, le marché de la centrale d'Inga III. AEE POWER SPRL a, par ailleurs, créé, le 17 juin 2013, la filiale Katanga

Energy, « ayant pour objet la production, le transport, la gestion, la distribution, l'achat, la vente, l'import, l'export, l'échange d'énergie électrique ainsi que le développement, la construction, la réhabilitation, l'amélioration, l'entretien, l'exploitation des infrastructures, installations et équipements associés » (Katanga Energy 2013). Le directeur de Katanga Energy n'est autre que l'ancien administrateur délégué de la SNEL, Noël Vika di Panzu. Katanga Energy (KATen) et la Cominière constituent un partenariat pour la réhabilitation de la centrale hydroélectrique de Mpiana Mwanga, près de Manono (80 MW), et organisent un atelier à Lubumbashi, le 26 septembre 2014, présentant, outre ce projet, celui d'une centrale photovoltaïque de 50 MW et d'une centrale au diesel de 100 MW (Katanga Energy 2014). Le projet reçoit l'appui de plusieurs sociétés de la province du Tanganyika (MANOMIN, ASM, MMR, SKT, SOMIMI et SEGMAL).

Congo Energy, filiale du Groupe Forrest créée en 2013, a fait savoir, en juillet 2016, qu'elle allait boucler dans les prochains mois la réhabilitation de 381 MW pour alimenter le réseau katangais dans le cadre de son projet FRIPT (Fiabilisation, réhabilitation et renforcement des infrastructures SNEL de production et de transport) développé en partenariat avec la SNEL et KCC (*Africa Mining Intelligence* 2016d). Le projet, qui fait l'objet d'un partenariat technique avec Tractebel Engineering du Groupe Engie (ex-GDF Suez), comprend notamment la réhabilitation d'une turbine de Nzilo I (25 MW) et des turbines G 27 et G 28 d'Inga II d'une puissance de 162 MW chacune, ainsi que le renforcement du transport en courant continu et alternatif afin d'assurer le transit d'une puissance de 1000 MW sur les 1700 km entre Inga et Kolwezi<sup>12</sup>.

Ivanhoe Mines, cotée en bourse de Toronto, a annoncé, le 13 septembre 2016, la remise en service, financée par ses soins et par son partenaire chinois Zijin Mining, dans la mine de cuivre et de cobalt de Kamoia, d'un premier groupe de 11 MW à la centrale de Mwadingusha sur les six installés lors de sa construction en 1930 (Ivanhoe Mines 2016). Les travaux de réhabilitation et de modernisation ont été menés à bien grâce à un partenariat entre la SNEL et la filiale de la société canadienne, Ivanhoe Energy sprl, sous la responsabilité technique de Stucky. Au-delà de Mwadingusha, dont Ivanhoe espère qu'à l'issue de sa réhabilitation complète elle apportera 71 MW supplémentaires au réseau de la SNEL, la société canadienne et sa partenaire chinoise dans Kamoia Holding Ltd entendent réhabiliter ensuite la centrale de Koni (42 MW), également située sur la rivière Lufira, et celle de Nzilo 1 (108 MW), sur la Lualaba. L'objectif est d'apporter au réseau un minimum de 200 MW afin de pouvoir alimenter le projet de Kamoia. Pour financer la réhabilitation de Koni et de Mwadingusha, une avance

<sup>12</sup> [www.forrestgroup.com/fr/congo-energy.html](http://www.forrestgroup.com/fr/congo-energy.html) (consulté le 23 septembre 2016).

de 104 millions de dollars par Kamoia Holdings est prévue à la SNEL. Le contrat prévoit que la compagnie minière sera remboursée par des réductions de tarifs.

Un certain nombre de projets sont donc programmés ou en chantier, permettant d'augurer dans un délai de six à sept ans une résorption du déficit, dans la plus optimiste des hypothèses. Mais d'ici là, la moitié des besoins de l'industrie minière katangaise devra être satisfaite par des générateurs diesel, avec l'inconvénient de pousser le coût de production de la tonne de cuivre à un niveau dangereusement proche de celui du cours mondial. De plus, sans résolution de la question énergétique, le niveau des coûts demeure supérieur de centaines de dollars à celui du concurrent péruvien, malgré des teneurs moyennes nettement plus faibles dans les mines du pays sud-américain, qui dispose cependant de l'avantage de très importants volumes de minéralisation (1470 millions de tonnes pour Cerro Verde), analyse le géologue belge Pierre Goossens (Vigilant Financial Advisory 2014).

## ***4.2. Logistique : vers un élargissement de l'éventail des voies d'évacuation***

Du côté de la logistique, les derniers avancements laissent entrevoir le développement à moyen terme de nouveaux couloirs de transport, offrant la perspective d'une concurrence au bénéfice des usagers, notamment de l'industrie minière du Katanga, avec les voies existantes, vers les ports de Dar es-Salaam (Tanzanie), Beira (Mozambique), Durban et Port Elizabeth (Afrique du Sud).

### **a) Les perspectives de reprise du trafic vers l'Atlantique**

Plusieurs perspectives se dessinent d'une reprise du trafic vers l'Angola, interrompu depuis 1975. La première concerne une liaison passant par la Zambie<sup>13</sup>. En février 2014, les compagnies sud-africaines Grindrod et Northwest Rail Company Limited (NWR) ont annoncé leur intention de construire, d'exploiter et d'entretenir une nouvelle voie ferrée de 590 km allant de Chingola, au cœur du Copperbelt zambien, jusqu'à la frontière angolaise.

Le projet, qui a fait l'objet d'une étude de KPMG, comprend une première phase de 489 millions de dollars pour la construction d'un lien ferroviaire de 290 km entre Chingola et les mines de Kansanshi, Lumwana et Kalumbila. La seconde phase, de 500 millions de dollars, effectuera la liaison avec

---

<sup>13</sup> <http://fr.africatime.com/articles/zambie-northwest-rail-company-sassocie-grindrod-pour-developper-le-chemin-de-fer> (consulté le 23 septembre 2016).

le chemin de fer de Benguela, dont la réhabilitation a été achevée en 2014 par China Railway, et débouchera sur le port de Lobito.

Les sociétés minières du Copperbelt katangais suivent également avec intérêt le progrès d'une autre étude de faisabilité commandée par le Gouvernement congolais à KPMG pour la réhabilitation des 427 km de la ligne de chemin de fer menant de Kolwezi à la ville frontière de Dilolo. Cette liaison directe vise à permettre l'évacuation des minerais vers le port angolais de Lobito, au bout d'une ligne de 1344 km dont la capacité annuelle de transport est de 20 millions de tonnes/an (*Africa Mining Intelligence* 2016c).

Une réunion entre des représentants de la chambre des Mines, du Gouvernement congolais, de la SNCC et du Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (COPIREP) a eu lieu, en avril 2016, pour discuter du projet. Selon la Chambre, KPMG doit recueillir les informations techniques pour finaliser l'étude. Le coût de la réhabilitation du chemin de fer en tant que tel est évalué par le ministère à quelque 350 millions de dollars. L'une des tâches de KPMG est d'évaluer les sources de financement possibles du projet. Une première piste identifiée par le ministère des Finances congolais est celle d'un financement de la Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC). La seconde consiste à étudier quel montant les entreprises minières elles-mêmes seraient prêtes à investir dans le projet, sachant qu'elles ont déjà beaucoup investi dans le transport routier. L'étude de KPMG doit aussi inclure le recueil de données sur le volume des exportations et des importations, sur les prix et le temps du transport. La chambre des Mines considère l'ouverture vers l'ouest « primordiale » pour les opérateurs du Katanga.

Sur le tronçon congolais, quelques actions ont déjà été conduites ces deux dernières années. Elles comprennent la pose de 4000 tonnes de nouveaux rails fournis par Tata Steel France, dans le cadre du projet de transport multimodal financé par la Banque mondiale, qui doit contribuer au renouvellement et à la sécurisation de la voie ferrée. Le Congo s'est aussi doté d'une usine de traverses propre, montée par la firme belge ITB Tradetech, ce qui facilitera la réhabilitation de 130 km par an de voies ferrées de la SNCC et favorisera la reprise progressive du trafic sur le corridor ouest. En avril 2014, le vice-président de la chambre des Mines de la FEC, Eric Monga, nous avait confié que le secteur privé du Katanga avait commencé à établir des relations avec le Walvis Bay Corridor Group qui avait ouvert un bureau à Lubumbashi, en novembre 2012. L'objectif était – et demeure – de trouver un nouveau débouché aux ports sud-africains et au port mozambicain de Beira, souvent engorgés, avec l'espoir de découvrir une voie d'évacuation plus compétitive en attendant la réouverture de la liaison entre Kolwezi et Lobito. Un comité technique du Walvis Bay Ndola Lubumbashi Development Corridor, partenariat public-privé entre les opérateurs privés congolais, zambien et namibien avec les gouvernements des trois pays,

a été mis sur pied. Ce couloir est considéré comme une option suffisamment sérieuse par les compagnies minières du Copperbelt congolais pour que soit envisagée la création d'un secrétariat permanent du corridor à l'horizon décembre 2017<sup>14</sup>. Il présente deux options : celle d'une liaison routière tout le long des 2500 km du parcours et celle d'un transport ferroviaire jusqu'à Livingstone (Zambie), avec une rupture de charge pour effectuer la liaison par camions jusqu'à Grootfontein (Namibie), d'où les produits miniers sont expédiés par voie ferrée jusqu'à Walvis Bay.

### **b) La Chine ouvre la voie de l'Est**

Comme dans le domaine de l'énergie avec Sinohydro, la Chine s'impose dans le domaine de la logistique en tant que partenaire crucial. Il s'agit, en effet, pour la Chine de prendre en main la réhabilitation et la gestion du mythique « Tanzania-Zambia Railway » (Tazara) ou « *Uhuru railway* », construit dans les années 1970 et reliant le port de Dar es-Salaam à la ville zambienne de Kapiri-Mposhi, en vertu d'un accord conclu en mai entre des représentants des trois pays (Chine, Tanzanie et Zambie) dans la capitale tanzanienne (*Afrique Asie* 2016).

Comme en Angola, la mise en œuvre est confiée à China Railway, également représentée dans le capital de Sicomin. Au-delà d'une réhabilitation, il est question de l'expansion du projet, avec la construction de plusieurs bretelles reliant la voie ferrée originale au nouveau port tanzanien de Bagamoyo, mais aussi au Malawi, au Rwanda et au Burundi. Le Gouvernement tanzanien travaille déjà avec la Chine sur le projet de construction du port de Bagamoyo et de sa zone économique spéciale (ZES), laquelle sera reliée par une ligne de 40 km au Tazara. L'un des principaux défis du chantier de la réhabilitation sera l'installation d'un écartement homogène sur la totalité des 1860 km de la ligne, actuellement divisée en deux tronçons (l'un à écartement métrique et l'autre de 1,067 m, comme dans les autres pays d'Afrique australe).

### **4.3. Le paramètre politique**

Au-delà de critères purement économiques, l'avenir de l'exploitation minière demeure soumis à la stabilisation de la situation politique au Congo. Dans le communiqué publié à l'issue de la visite d'une mission du Fonds monétaire international (FMI) à Kinshasa, du 1<sup>er</sup> au 8 juin 2016, son responsable, Norbert Toé, évoque avec euphémisme l'incertitude née du refus du pouvoir en place de donner les garanties suffisantes sur le respect du calendrier des élections et sur celui de la Constitution, qui interdit

---

<sup>14</sup> <http://www.transportworldafrica.co.za/2016/06/20/wbnldc-member-states-sign-transport-agreement/> (consulté le 22 septembre 2016).

au président de demeurer en place au-delà de son ultime mandat expirant le 19 décembre 2016. Le représentant du FMI constate qu'en 2016, « les difficultés de conjoncture extérieure, associées aux incertitudes pesant sur la situation intérieure, ont continué d'impacter négativement la croissance économique » (Fonds monétaire international 2016). Et il prévoit qu'« à terme, l'économie devrait rester soumise à des vents contraires, notamment la lenteur de la croissance dans les pays avancés et émergents, le durcissement de la situation financière internationale, et les incertitudes pesant sur la situation intérieure ».

Le président de la Gécamines, Albert Yuma, pourtant proche de Joseph Kabila, dans l'interview diffusée par RFI le 10 septembre 2016, ne démentait pas cette situation d'incertitude, reconnaissant que « l'incertitude politique n'est jamais bonne pour les affaires » et qu'« un climat de stabilité ne peut se faire qu'à travers un consensus de toutes les forces publiques ». L'insurrection du 9 septembre 2016 dans la ville frontière de Kasumbalesa, qui a vu une foule en colère, reprochant aux autorités l'insécurité chronique, incendier des bâtiments et des véhicules, suite à la mort d'un cambiste, a entraîné, entre autres conséquences immédiates, la fermeture de la frontière par les autorités congolaises et zambiennes pendant plus de 24 heures. Et les installations de la SNEL, rendue responsable de la criminalité, en raison de son incapacité à garantir un éclairage suffisant, ont également été saccagées par les manifestants. En temps normal, déjà, le transfert des marchandises est rendu soit précaire, du fait d'accidents comme l'incendie de 70 camions survenu à la suite du choc entre un poids lourd et un camion-citerne le 24 novembre 2014, soit laborieux et très long. Il arrive que les files de camions s'étirent de part et d'autre de la frontière sur plusieurs kilomètres. Selon l'agence Xinhua, le 30 septembre 2014, en raison de la complication des démarches de dédouanement, pas moins de 1259 camions étaient bloqués entre Kasumbalesa et la ville zambienne de Chililabombwe.

#### ***4.4. Le plan de relance de la Gécamines***

La relance annoncée de la Gécamines fait également partie des perspectives d'avenir. Sur RFI, le président Albert Yuma a annoncé, le 10 septembre 2016, un plan de relance de production reposant sur la récupération d'actifs importants et sur la réduction de 200 millions de dollars de l'endettement de l'entreprise, qui a diminué de 1,66 à 1,57 milliard de dollars depuis 2010.

Ce plan de relance prévoit une réduction des effectifs de 12 000 à 7000 personnes, dans le cadre d'un plan social de 115 millions de dollars négocié avec les syndicats. Selon Albert Yuma, il a été décidé de fermer toutes les filières non rentables et obsolètes, sur le conseil d'études réalisées par des cabinets extérieurs. Et le président se targue de ce que la Gécamines

se retrouve la seule entreprise du portefeuille de l'État à financer intégralement le départ de ses personnels, en respectant intégralement les avantages de la convention collective. Le plan prévoit un volume d'investissements nouveaux de 714 millions de dollars, qui sera alimenté, d'ici à 2020, par les activités de l'entreprise, et à hauteur de 200 millions par un prêt bancaire. L'objectif est de produire 74 000 tonnes de cathodes de cuivre dans deux ans. Il est prévu que les mines de Kamfundwa et de Kamantanda (groupe Centre) assurent à elles seules cet objectif. Un opérateur extérieur est recherché pour Kamfundwa, à désigner par un comité de pilotage mis en place par la Gécamines avec ses partenaires, Scorpion Mining et MRI Trading.

Au préalable, il faudra procéder à l'audit des groupes Centre et Ouest. Sur le site de Kamantanda, où s'opère notamment l'installation de traitement des rejets de Panda (Big Heap), et des usines de Shituru, la Gécamines entend atteindre une production annuelle de 24 000 tonnes grâce à l'installation d'une ligne électrique et d'un concasseur. À ce plan, un apport supplémentaire est attendu du groupe Ouest, qui démarrera après le choix du procédé de valorisation des minerais contenus dans les rejets de Kingamyambo et de Potopoto qui demeurent à certifier. Il implique l'entrée en service de l'usine de Deziwa, dont la capacité est évaluée à 80 000 tonnes, dans le cadre de la co-entreprise avec China Nonferrous Metal Mining (CNMC) déjà évoquée. Il s'agit, selon Albert Yuma, d'un partenariat nouveau avec la Chine. Au terme d'une période d'investissement convenue de production, les partenaires chinois financent une usine de 80 000 tonnes dont la capacité sera portée à 200 000 tonnes. Et, au bout d'une période déterminée, ils sont remboursés. La Gécamines reste ainsi propriétaire des investissements et de la mine.

Les sceptiques se demandent, cependant, pourquoi un énième plan de relance aurait-il plus de chances d'aboutir, d'autant que le Premier ministre lui-même exprime des doutes sur la qualité de la gouvernance de l'entreprise. Depuis la nomination d'Albert Yuma, en août 2011, à la présidence de la Gécamines, la production propre de la société, après une remontée à 36 452 tonnes (2012), puis à 40 707 tonnes (2013), a plongé à 15 090 tonnes (estimation pour 2014). En outre, les chiffres de 2015 (estimations) et de la première moitié de 2016 semblaient indiquer une stagnation avec 16 811 tonnes, et une nouvelle baisse (7572 tonnes), selon les statistiques de la BCC (Banque centrale du Congo 2016). La question que tout le monde se pose est de savoir ce que l'entreprise d'État, qui est surtout apparue comme un *holding*, a pu faire des dividendes provenant des partenariats, même si elle n'a sans doute pas tiré tous les revenus, dividendes ou royalties qu'elle aurait dû obtenir des *joint ventures*, comme le rappellent Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga, tout en soulignant « l'opacité de la Gécamines » (Marysse & Tshimanga 2014 : 129-162). Stefaan Marysse estime, de surcroît, que cette « double casquette » de producteur et de courtier du sous-sol

congolais pour le compte de l'État est à la fois ambiguë et improductive. De son point de vue, s'agissant d'un bien privé (cuivre), l'économiste belge pense que la sagesse inciterait au choix de la privatisation, même s'il faut reconnaître qu'au Chili, la Codelco parvient avec succès à concurrencer les grandes sociétés minières internationales et à maximaliser les revenus de l'État<sup>15</sup>. Quoi qu'il en soit, la conjoncture baissière que nous venons de décrire, tout comme l'incertitude liée au futur institutionnel du pays, sont de nature à inciter plutôt les investisseurs à la prudence.

## Conclusion

Les efforts réels des principaux acteurs privés du secteur minier du Copperbelt de se doter des infrastructures nécessaires à satisfaire les besoins de l'industrie et des projets d'expansion, combinés à l'importance des gisements et à la qualité de leurs teneurs, font croire à la capacité de générer une nouvelle croissance dans l'exploitation minière au Katanga. Mais toute la question est celle des délais. Dans la meilleure des hypothèses, la construction des barrages et des voies ferrées envisagés prendra plusieurs années. Entre-temps, l'industrie minière devra continuer à supporter le coût d'une énergie chère et parfois erratique ainsi que des délais de transport trop longs et érodant la compétitivité. Si les cours continuent à se situer au-dessous des 5000 dollars/tonne de cuivre, le pari sera difficile. En outre, si le Congo ne renoue pas rapidement avec la stabilité politique, il est à craindre que les investisseurs ne se ruent pas pour mener à bien leurs projets miniers ou d'infrastructures, et attendent des jours meilleurs. Un arbitrage définitif sur le Code minier contribuerait aussi à clarifier la situation et à mettre fin aux spéculations inhibitrices de décisions d'investissement.

## Bibliographie

*Africa Energy Intelligence*. 2016a (21 juin). « Contre du cuivre, Sinohydro multiplie les barrages hydroélectriques ».

*Africa Energy Intelligence*. 2016b (23 août). « La pénurie de courant dans les mines, une aubaine pour le Katangais Eric Monga ».

*Africa Mining Intelligence*. 2015 (17 novembre). « La pénurie d'électricité compromet l'essor du Katanga ».

*Africa Mining Intelligence*. 2016a (29 mars). « Les miniers ne veulent pas financer la route de Richard Muyej ».

---

<sup>15</sup> Dans une analyse publiée en mai 2008 sous le titre « République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance », la Banque mondiale relève qu'en 2002, la productivité de la Gécamines de 0,83 tonnes/an de cuivre par employé, était plus de cent fois inférieure à celle de la Codelco (96,42 tonnes/employé).

*Africa Mining Intelligence*. 2016b (17 mai). « La Gécamines tique sur la cession de Tenke à China Molybdenum ».

*Africa Mining Intelligence*. 2016c (14 juin). « KPMG étudie la réhabilitation du chemin de fer vers Lobito ».

*Africa Mining Intelligence*. 2016d (11 juillet). « Forrest électrifie le Katanga ! ».

*Africa Mining Intelligence*. 2016e (26 juillet). « Des rails de la SNCC bientôt concédés aux miniers ? »

*Africa Mining Intelligence*. 2016f (30 août). « GCM : le dernier pari d'Albert Yuma ».

*Afrique Asie*. 2016 (juillet-août). « Afrique de l'Est : Tazara remis à neuf ». *African Energy*. 2016 (15 septembre). « Sino-Congolaise JV signs for for Busanga ».

Agence congolaise de presse. 2016 (7 septembre) « Le gouverneur du Lualaba fustige l'implication des officiels dans la fraude minière ».

Banque centrale du Congo. 2016 (3 août). *Condensé d'informations statistiques*. Rapport n° 30.

Banque mondiale. 2008 (mai). *République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme secteur de croissance*.

Carron Brown, Ch. 2015 (20-21 octobre). « Économies d'énergie grâce à des ampoules basse consommation ». Société d'exploitation de Kipoi SA. Présentation PowerPoint lors de la conférence IPAD-Semaine minière du Katanga, Lubumbashi.

FEC, Chambre des Mines. 2015a (20 juillet). « Opérateurs de réseau tiers ». Présentation PowerPoint.

FEC, Chambre des Mines. 2015b (octobre). « Augmentation du productible énergétique ». Présentation PowerPoint.

FEC, Chambre des Mines. 2016a (10 février). *Industrie minière en RDC*. Rapport annuel 2015.

FEC, Chambre des Mines. 2016b (mai). *Industrie minière en RDC*. Rapport du premier trimestre 2016.

Fonds monétaire international. 2016 (8 juin). *Les Services du FMI achèvent leur visite en République démocratique du Congo*.

International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 2010. *The Democratic Republic of Congo's Infrastructure: A Continental Perspective*.

International Copper Study Group (ICSG). 2016 (22 août). « Copper preliminary data for May 2016 ». Communiqué de presse

Ivanhoe Mines. 2016 (13 septembre). Communiqué de presse.

*Jeune Afrique*. 2015 (1<sup>er</sup> octobre). « Mines. Le Katanga se serre la ceinture... de cuivre ».

*Jeune Afrique*. 2016 (25 avril). « Infrastructures. Ces corridors africains qui valent de l'or ».

Katanga Energy. 2013 (17 juin). « Actes constitutifs et statuts ».

Katanga Energy. 2014 (26 septembre). « Communiqué de presse sur l'atelier de présentation de la centrale hydroélectrique de Mpiana Mwanga ».

*La Libre Belgique*. 2016 (11 mai). « Tenke Fungurume devient chinoise ».

« Loi n° 07/2002 du 11 juillet 2002 portant sur le Code minier ». 2002 (15 juillet). *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial.

Marysse, S. 2015. « Croissance cloisonnée. Note sur l'extraversion économique en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politique, territoires et ressources naturelles*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86).

Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les “trous noirs” de la rente minière en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84).

Misser, F. 2013. *La Saga d'Inga, l'histoire des barrages du fleuve Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 83).

MMG. 2014 (4 septembre). « MMG Kinsevere : donation de 200 000 ampoules économiques à la province du Katanga ». Communiqué de presse.

Natural Resources Governance Institute. 2015 (8 avril). « Les géants du cuivre ».

PricewaterhouseCoopers (PwC). 2013. « Africa gearing up. Future prospects in Africa for the transportation & logistics industry ».

Primature. 2016 (12 septembre). « Cellule de communication et relations extérieures ». Communiqué de presse n° 39/09/16.

Protection Group International Ltd. 2015 (7 octobre). « Congo, DRC: Decentralisation to increase transport and taxation costs in Katanga ».

Vigilant Financial Advisory. 2014 (septembre). « Comparaison entre l'attractivité du Pérou et celle de la République du Congo avant et après la révision de leurs codes miniers respectifs ».

# LA PAUVRETÉ DES EXPLOITANTS ARTISANAUX DE L'OR EN 2014 À KAMITUGA, SUD-KIVU

*Janvier Kilosho Buraye<sup>1</sup>*

## Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) regorge d'énormes potentialités minières dont l'exploitation est porteuse de grands espoirs de développement économique. Ses réserves (au prorata des réserves mondiales) sont constituées pour l'essentiel, de cobalt (environ 36 %), de coltan (environ 25 %) et de tantale dans une moindre mesure, de cuivre (environ 6 %), de cassitérite (environ 7 %) et d'or (1 %) (KFW & BGR 2007 : 26). Paradoxalement, cette manne géologique est contrastée par un véritable scandale social. Autrement dit, l'exploitation de ces potentialités naturelles ne parvient pas à catalyser le développement du pays et à réduire la pauvreté de ses citoyens (Ndungu & Kilosho 2009).

En RDC, et plus précisément dans la province du Sud-Kivu, l'exploitation minière est la base de l'économie. L'exploitation minière artisanale y a été libéralisée vers les années 1980 avec le début de la faillite de la Sominki, causée par l'instabilité économique-politique que le pays connaissait. Suite au boom du coltan des années 2000, pendant l'époque des guerres (de 1996 à 1997, et de 1998 à 2002), tout le secteur minier de la province a connu de nombreux bouleversements (*ibid.* 2009). Du coup, l'exploitation artisanale de l'or s'est envolée, plus particulièrement dans les territoires de Mwenga, Shabunda et Fizi (*ibid.* 2009).

Entre autres raisons, cet envol a été renforcé par l'absence d'entreprises industrielles et l'enclavement de certains sites miniers du Sud-Kivu. En effet, le manque d'infrastructures routières et électriques a rendu – et rend

---

<sup>1</sup> Chercheur au Centre d'Expertise en Gestion minière (CEGEMI/Université catholique de Bukavu) et doctorant en Études de développement (IOB/Université d'Anvers). Je remercie infiniment Alain Mugisho Batumike (licencié en sciences économiques et de gestion de l'Université catholique de Bukavu, année académique 2013-2014), qui a coordonné l'équipe d'enquêteurs dans la collecte des données sous notre supervision. Mes remerciements s'adressent plus particulièrement à Marijke Verpoorten (professeur à l'Université d'Anvers) pour son encadrement et ses lectures du présent chapitre, que nous avons écrit dans le cadre de notre formation doctorale. Notre sentiment de gratitude s'adresse aussi aux lecteurs anonymes qui ont contribué à l'amélioration de ce travail.

encore – l’exploitation industrielle pratiquement impossible. L’instabilité politique du pays et l’insécurité dans la région expliquent en partie la carence des entreprises minières, qui ne pouvaient pas exploiter des mines contrôlées par des groupes armés ou dont l’environnement est insécurisé (Cuvelier 2010). Ainsi, l’exploitation artisanale s’est logiquement présentée comme le modèle d’extraction le plus adéquat, étant donné l’interaction des facteurs susmentionnés.

L’économie minière artisanale a été – et est encore – considérée comme une économie de survie à grande échelle, qui concerne des centaines de milliers de Congolais (Garrett 2008 ; Geenen 2014). Créatrice d’emplois, l’activité minière artisanale telle qu’elle s’est développée dans l’Est de la RDC, et plus précisément au Sud-Kivu, n’a toutefois pas permis à ses acteurs d’améliorer leurs conditions de vie : derrière l’apparence illusoire d’un enrichissement facile à très court terme, elle génère une dynamique d’appauvrissement (International Alert 2009).

Dans les différents sites miniers du Sud-Kivu, la majorité des exploitants artisanaux sont vulnérables, étant d’origines différentes et en quête d’une meilleure qualité de vie. Pour la plupart des « creuseurs » artisanaux, le secteur minier ne constitue pas une panacée à la pauvreté et à la vulnérabilité dont ils sont victimes (Bucekuderhwa *et al.* 2013). Le gain aléatoire que les creuseurs tirent de l’exploitation de l’or, la mauvaise allocation de leurs revenus, les conditions de travail déplorables, la menace pressante de l’industrialisation du secteur ainsi que la présence de plusieurs bandes armées dans le site insécurisent leurs moyens de subsistance (Stoop *et al.* 2016).

Actuellement, à Kamituga, l’un des plus importants sites aurifères de la province du Sud-Kivu, l’entreprise minière Banro est en phase exploratoire depuis 2009 et les mineurs artisanaux exploitent encore l’or dans cette concession (*ibid.*). À mesure que ces activités progressent, les mineurs artisanaux, estimés à plus de 10 000 à Kamituga (Geenen 2014), trouvent leurs moyens de subsistance et leur structure sociale menacés. Comment pourront-ils sécuriser leurs moyens de subsistance si Banro les délocalise et/ou les oriente vers d’autres activités génératrices de revenus, comme les activités techniques (mécanique, menuiserie, soudure, etc.), agricoles et piscicoles, par exemple ? Avec l’arrivée de Banro, la question relative à leur avenir reste encore à documenter. Ont-ils atteint un niveau de richesse leur permettant de s’adapter au changement ? Nous considérons cette étude sur le niveau de pauvreté des creuseurs comme le point d’ancrage de notre démarche, qui vise à proposer des orientations stratégiques futures à Banro et à l’État congolais.

En ce qui concerne les études sur la pauvreté dans le cadre de l’exploitation minière artisanale en RDC, à notre connaissance, aucune étude n’a, à ce jour, mesuré le niveau de pauvreté des exploitants miniers dans l’Est de la RDC. Pratiquement, différentes contraintes sont généralement rapportées

comme pesant sur les chercheurs s'orientant dans l'analyse de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Il s'agit principalement du manque d'informations statistiques relatives aux aspects démographiques des populations minières (Hilson 2005), de l'absence de données longitudinales (Noetstaller *et al.* 2004) et de la compréhension inadéquate de la relation entre exploitations minières artisanales à petite échelle et tout le processus du mode de survie des exploitants artisanaux (Hentschel *et al.* 2002).

Ainsi, l'objectif de ce chapitre est de comprendre l'état de pauvreté des mineurs artisanaux de Kamituga, tandis que Banro est dans sa phase exploratoire. De ce fait, il s'agit de relever les facteurs déterminant le niveau de pauvreté. La compréhension du niveau de pauvreté présente un double avantage. Pour Banro, la prise en compte de ces données pourra faciliter la mise en place des stratégies de développement de l'usine afin d'établir une paix sociale. Pour l'État congolais, les recommandations qui découlent de cette recherche pourront permettre d'orienter les stratégies de réduction de la pauvreté au niveau du secteur minier et ainsi d'aboutir à un développement local durable.

Notre premier point traitera du cadre conceptuel de la pauvreté et plus particulièrement de la pauvreté affectant les mineurs artisanaux ; la deuxième section présentera la méthodologie, et la troisième évoquera les résultats empiriques, le tout sera suivi d'une conclusion.

## **1. La compréhension de la pauvreté**

### ***1.1. Cadre conceptuel***

Le concept de pauvreté prend son origine en éthique sociale dans la théorie de l'arrangement social. Il apparaît en économie dans les développements de la théorie du choix social (Asselin & Dauphin 2000). La « pauvreté » existe dans une société donnée lorsque le bien-être d'une ou de plusieurs personnes n'atteint pas un niveau considéré comme un minimum raisonnable selon les critères de cette même société. Est donc pauvre celui qui n'a pas accès aux biens consommés par la grande majorité de ses concitoyens (Ravallion 1996).

La pauvreté est, par conséquent, un concept polysémique qui mérite d'être appréhendé de différentes manières. Dans la littérature, plusieurs approches de mesure de la pauvreté existent et sont généralement regroupées en deux dimensions : la pauvreté objective et la pauvreté subjective. La dimension objective présente les approches monétaires et non monétaires, et la dimension subjective reprend une forme de perception individuelle et les considérations participatives.

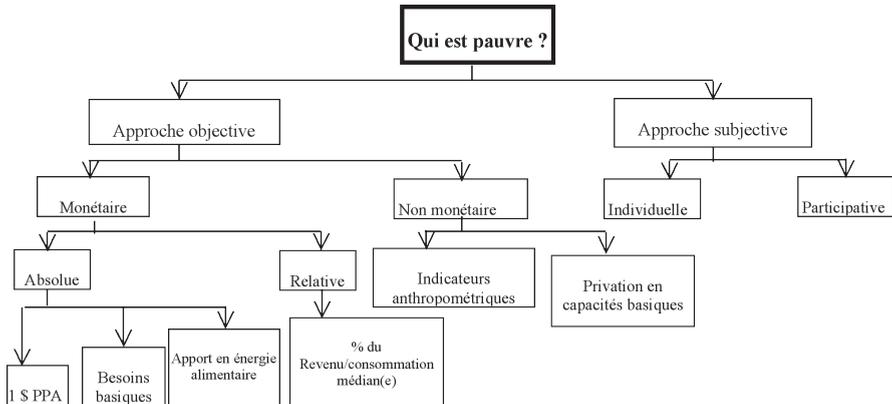
Sous l'approche monétaire, il existe un niveau de bien-être prédéfini qui, s'il n'est pas atteint par défaut ou par insuffisance de revenu, correspond

à une situation de pauvreté. Le revenu permettant de satisfaire ce niveau de bien-être est qualifié de seuil de pauvreté (ou ligne de pauvreté). Pour relever le bien-être des individus ou des ménages à partir de leurs revenus, la pratique conduit souvent à mesurer leurs niveaux de consommation (Wong & Wong 2004). Dans ce cas, lorsque la somme des dépenses de consommation est inférieure au seuil prédéfini, l'individu sera considéré comme pauvre.

Ainsi, l'indice ou l'acuité mesure la proportion des individus pauvres dans la population totale (Morrison 2003). La pauvreté absolue et la pauvreté relative sont deux méthodes d'appréhension de la pauvreté sous l'approche monétaire. Pour Morrison, la pauvreté absolue se réfère à la satisfaction des besoins essentiels (c'est-à-dire que toute personne qui dispose d'un revenu insuffisant pour les satisfaire est considérée comme pauvre) tandis que la pauvreté relative se réfère à la distribution des revenus (par exemple, toute personne ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian ou du revenu moyen est classée parmi les pauvres). En d'autres termes, les mesures du seuil de pauvreté sous l'approche monétaire absolue considèrent soit 1 dollar en parité du pouvoir d'achat, soit les besoins basiques, ou encore ceux en quantité d'énergie alimentaire consommée. La comparaison de l'individu à l'ensemble de la population en termes de pourcentage du revenu médian ou de la consommation médiane conduit à une analyse relative de la pauvreté.

Récemment, l'approche des capacités (ou « *capabilities* » en anglais) est venue renforcer la multidimensionnalité de la pauvreté. Il s'agit d'une approche non monétaire qui estime qu'un individu est pauvre s'il n'a pas les « *capabilities* » d'atteindre un ensemble d'accomplissements (Asselin & Dauphin 2000). Cette approche propose d'estimer la qualité de la vie sur la base de ce que les individus sont en mesure de réaliser concrètement. C'est ce que Sen qualifie d'« états » (« *beings* ») et d'« actions » (« *doings* »), qui constituent l'ensemble des fonctionnements (« *functionings* »). Et l'ensemble des fonctionnements potentiels que l'individu peut réaliser est appelé « capacité » (« *capability* ») et représente la liberté de fonctionner de l'individu. La capacité est, par conséquent, un ensemble de vecteurs de fonctionnements qui indique qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie. L'analyse de la pauvreté sous l'approche des « capacités » indique donc que la pauvreté doit être considérée comme la privation de capacités fondamentales plutôt que comme bassesse des revenus (Sen 1999).

Ainsi, sur le plan conceptuel, la réponse à la question de savoir « qui est pauvre ? » peut être résumée par la figure suivante.

**Figure 1 : carte conceptuelle de la pauvreté**

**Source :** compilation de l'auteur.

Alors que l'approche objective se focalise sur l'aspect monétaire et non monétaire de la pauvreté, l'approche subjective, quant à elle, est une forme d'appréciation de la pauvreté sous un angle individuel ou participatif. Elle permet d'étudier le bien-être subjectif des individus (Van Praag 1971). L'approche subjective peut être envisagée de deux manières : soit en examinant qui est considéré comme pauvre selon l'opinion publique, soit en collectant les croyances et avis des individus par rapport à leurs propres positions dans un système d'inégalité donné (Siposné Na'ndori 2011).

## 1.2. La pauvreté des exploitants artisanaux

Il existe une abondante littérature sur l'exploitation minière artisanale de petite échelle (*Small Scale Mining – ASM*, en anglais) pour l'Afrique subsaharienne. Le débat littéraire va dans tous les sens : le conflit opposant l'exploitation industrielle (LSM) à l'ASM, les possibilités d'exit du secteur, la pérennisation des mineurs artisanaux dans la mine, les stratégies de survie de ceux-ci, l'entrée dans la mine comme réponse à la pauvreté, le souci d'accumulation rapide de richesse comme motivation importante, etc.

Depuis la table ronde sur l'exploitation minière informelle de 1995 et les recherches sur l'exploitation minière artisanale qui s'en sont suivies, il est reconnu que l'exploitation minière artisanale conduit à l'appauvrissement des mineurs artisanaux, mais continue pourtant à attirer des milliers d'individus qui, en dépit d'attentes élevées, ont peu de chance de s'enrichir (Hilson 2009). Parmi les raisons généralement citées poussant les individus dans la mine figurent l'instabilité financière, le manque d'autres opportunités et le souci de s'enrichir rapidement (surtout pendant la période du boom minier) (Dreschler 2001 ; Hilson 2009). Cependant, la sortie de la mine

vers les autres activités économiques demeure difficile (Perks 2011) et les mineurs artisanaux finissent par y faire carrière (Fisher 2007 ; Fisher *et al.* 2009 ; Bryceson & Jønsson 2010).

Dans la majorité des pays à potentiels miniers, les réformes minières ont été entreprises vers les années 2000, en réponse à la politique de privatisation et de libéralisation de l'économie depuis les années 1980 et 1990 (Hilson & McQuilken 2014). Ces réformes ont conduit à l'expansion de l'artisanat minier (Geenen & Radley 2014) et n'ont pas produit assez d'effets positifs sur les moyens de subsistance des mineurs artisanaux. Au contraire, elles ont renforcé les inégalités entre classes (Clausen *et al.* 2011 ; Siegel & Veiga 2009) et se sont réalisées au détriment des mineurs artisanaux (Clausen *et al.* 2011). Ce débat a d'ailleurs remis en cause l'efficacité et la rentabilité des réformes minières en Afrique subsaharienne : alors qu'aucun effet profitable aux mineurs artisanaux n'est observé, les coûts des réformes ont dépassé les bénéfices générés au niveau national (Banchirigah 2008 ; Siegel & Veiga 2009 ; Geenen 2012).

En RDC, comme dans la plupart des pays subsahariens tels que le Ghana et la Tanzanie, la mine artisanale draine des milliers d'individus (Banchirigah 2008 ; Hilson 2009). En 2008, bien que les effectifs de mineurs soient difficiles à dénombrer étant donné le caractère migratoire de l'ASM, de 14 % à 16 % de la population vivant de l'ASM en RDC ont été estimés (Banque mondiale 2008). En 2014, l'International Information Service-IPIS (2015) a compté 67 401 mineurs artisanaux pour les sites à exploitation des 3T<sup>2</sup> et de l'or visités au Sud-Kivu. Malgré le nombre croissant de mineurs artisanaux au Sud-Kivu, les études sur les moyens de subsistance de ces derniers restent limitées. La majorité des études existantes ont été réalisées de manière qualitative, à l'instar des ouvrages de Ndungu et Kilosho (2009), Geenen et Kamundala (2009), Geenen (2014), International Alert (2009) ainsi que de Bucekuderhwa *et al.* (2013).

Dans le cas de la province du Sud-Kivu, Banro fait son arrivée dans un contexte où la mine supporte la majorité des populations vivant dans et aux alentours des exploitations, et où les institutions de l'État sont fragiles (Geenen 2014 ; Stoop *et al.* 2016). Les études de Ndungu et Kilosho (2009), Geenen et Kamundala (2009), Geenen (2011) et International Alert (2009) ont révélé qu'à Kamituga, le revenu moyen journalier des mineurs se situe entre 1 et 3 dollars. Ce revenu, aussitôt obtenu, est généralement consommé pour couvrir leurs dettes auprès des commerçants.

D'après une approche qualitative, la recherche de Bucekuderhwa *et al.* (2013) sur la vulnérabilité des exploitants artisanaux se fonde sur les premières données de terrain récoltées à Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja.

---

<sup>2</sup> Le manuel de traçabilité des produits miniers en RDC, réalisé par les ministères des Mines et des Finances, entend par 3T : Tin (Cassitérite), Tantale (Tantalum) et Tungsten (Wolframite) (Ministère des Mines et Ministère des Finances de la RDC 2014 : 9).

Cette étude a abouti aux résultats selon lesquels les mauvaises conditions de travail sont les causes principales de la propagation de maladies de toutes sortes, et sont l'effet du comportement des exploitants ; les mineurs artisanaux sont, de ce fait, rendus plus vulnérables aux chocs exogènes.

En étudiant le conflit opposant Banro aux mineurs artisanaux de Kamituga, Stoop *et al.* (2016) rapportent, par une enquête quantitative, que le revenu des mineurs artisanaux était d'environ 5 dollars par jour. Cependant, il s'est agi d'un revenu indicatif reporté par les mineurs pour une semaine hebdomadaire et non d'un revenu que les chercheurs ont obtenu en analysant les rapports journaliers de production des mineurs artisanaux. De plus, comme les autres études précédemment citées, cette recherche n'a pas analysé la pauvreté des mineurs artisanaux.

La majorité des études relatives à la pauvreté au Sud-Kivu (et même plus généralement en RDC) se sont davantage intéressées aux milieux ruraux et pas spécifiquement à l'ASM. Furaha *et al.* (2013) ont mené une étude analysant l'impact des activités non agricoles sur la pauvreté et l'inégalité rurales au Sud-Kivu en 2012. L'étude a porté sur 135 ménages sélectionnés à partir d'un sondage systématique dans deux groupements de la chefferie de Kabare (Bugorhe et Irhambi-Katana). Les auteurs ont mesuré la pauvreté sous l'approche absolue (pauvreté monétaire) par les indices Foster-Greer-Thorbecke (FGT), à travers le revenu des ménages. Les résultats de cette étude révèlent notamment que 80,9 % des ménages à activité agricole unique vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté en milieu rural en RDC, fixé à 171,2 dollars (soit 0,48 dollar par personne et par jour). En 2012, ce seuil de pauvreté est passé à 622,85 dollars (soit 1,73 dollar par personne et par jour). Il est de 0,78 dollar par personne et par jour en ce qui est de la pauvreté alimentaire (Institut national de la statistique de la RDC 2014)<sup>3</sup>.

Moumami (2010) a fait usage des enquêtes 1-2-3 sur les volets de la vie économique et sociale de la RDC pour la période 2004-2005. En se focalisant sur la pauvreté absolue en termes monétaires, il a aussi utilisé les indices de FGT pour appréhender la pauvreté en termes d'énergie nutritionnelle et de coûts des besoins de base. Il aboutit à la conclusion selon laquelle, au niveau national, la pauvreté en RDC touche 68 % de l'ensemble des ménages. Leur répartition spatiale montre que le milieu rural enregistre un taux de pauvreté de 72 % contre 59 % pour le milieu urbain. Il révèle également que la pauvreté est accentuée par les ménages de grande taille et qu'elle est minimisée par le niveau d'instruction du chef de ménage.

---

<sup>3</sup> En RDC, le Gouvernement central, par le canal de l'Institut national de la Statistique, a mené des enquêtes sur des ménages. Leur première phase portait sur l'emploi (1), la deuxième phase sur l'informel (2) et la troisième phase sur la consommation (3) en 2004-2005 et en 2012. D'où l'appellation « enquête 1-2-3 ». Ces enquêtes ont fixé les lignes de pauvreté.

## 2. Méthodologie et spécification des modèles

En juillet 2013, nous avons compté au total 3458 exploitants artisanaux à Kamituga<sup>4</sup>. Ces effectifs nous viennent des listes obtenues de la part du Comité des Orpailleurs de Kamituga (COKA) et de la Coopérative principale des Associations des Creuseurs artisanaux de Mwenga (CPACAM). Ces listes concernent les années 2010 et 2011. Selon le COKA, sont considérées comme grandes « carrières », les « carrières » qui comptent pas moins de 100 mineurs « ordinaires » (localement appelés « creuseurs »). En collaboration avec le COKA, nous avons recensé 40 « carrières ». Après des discussions avec le COKA, la CPACAM et Banro autour de l'intensité des activités artisanales et des effectifs des mineurs actifs par site minier, nous avons choisi cinq grands sites miniers où les activités de Banro sont intenses : Kabo, Calvaire, G15 et Kimbaseke, et Matenende. Nous avons estimé la taille de l'échantillon sur la base de la formule usuelle de Cochran (Bartlett *at al.* 2014) et nos enquêtes de juillet 2013 nous ont permis de dégager l'écart-type en rapport avec la variable revenu et les erreurs standards sur sa distribution.

Le tableau 1 présente la répartition de l'échantillon de creuseurs par carrière sélectionnée. Une sélection aléatoire de 114 ménages de « creuseurs » a été appliquée. Cette sélection s'est fondée sur les proportions des effectifs de « creuseurs » sur les listes obtenues auprès des « chefs de colline » (chefs du comité des mineurs par carrière).

**Tableau 1 : effectifs des mineurs artisanaux (creuseurs ordinaires) répartis par carrière**

Carrière	Nombre de creuseurs	Taille de l'échantillon	Proportion par rapport au total
Kabo	763	34	30 %
Kimbaseke	642	30	26 %
G15	454	20	18 %
Matenende	350	16	14 %
Calvaire	289	14	12 %
TOTAL	2498	114	100 %

**Source :** réalisé par l'auteur sur la base des listes obtenues auprès de la COKA et de la CPACAM en juillet 2013.

<sup>4</sup> La cité minière de Kamituga est située à environ 180 km de Bukavu (chef-lieu de la province du Sud-Kivu) et à 45 km de Mwenga (chef-lieu du territoire de Mwenga), sur l'axe routier Bukavu-Kindu. La grande partie de l'activité économique à Kamituga est centrée sur l'exploitation minière (Vlassenroot & Raeymaekers 2004).

Bien que ne reprenant pas tous les effectifs des exploitants artisanaux à Kamituga, les effectifs de ces cinq carrières montrent déjà combien le secteur est peuplé. Il est à noter que la mobilité des exploitants artisanaux peut conduire, à présent, à la surestimation ou à la sous-estimation des effectifs, comparativement à nos enquêtes de juillet 2013, et cela compte tenu de la percée des activités de Banro. Malgré cette inquiétude sur la mobilité des mineurs artisanaux, nous nous sommes tout de même appuyés sur les proportions des effectifs de juillet 2013 pour repartir calibrer notre échantillon (tableau 1). Après une formation de cinq enquêteurs pendant trois jours, un prétest du questionnaire a été organisé à Bukavu. À Kamituga, les trois premiers jours de terrain ont été consacrés aux formalités administratives et à la constitution des listes de mineurs. Les enquêtes proprement dites, réalisées auprès des ménages de mineurs, ont duré six jours en juillet 2014.

Le questionnaire adressé aux « creuseurs » reprend les caractéristiques démographiques et socio-économiques : âge, sexe, statut matrimonial, niveau d'éducation de l'enquêté, taille du ménage, nombre d'enfants, nombre d'enfants qui étudient, activité principale de l'enquêté, autres activités de l'enquêté et ses années d'expérience dans la mine à Kamituga. Il reprend, en outre, les caractéristiques du logement (toiture, source d'approvisionnement en eau, moyen de cuisson, type d'énergie utilisée pour l'éclairage et type de toilette) et le nombre d'actifs que le ménage possède (parcelle, maison, champ cultivable, puits minier ainsi que petit et gros bétail).

Dans un premier temps, nous aborderons, à travers les statistiques descriptives, les caractéristiques sociodémographiques, socio-économiques, les conditions de vie des mineurs artisanaux ainsi que leur possession d'actifs. Dans un second temps, nous estimerons le modèle de pauvreté dans lequel ceux-ci s'inscrivent.

Pour les modèles d'estimation, nous nous sommes reporté aux études de Córdova (2008), Moumami (2010), Kuson *et al.* (2012), Furaha *et al.* (2013) et Institut national de la statistique de la RDC (2014) en vue de choisir les déterminants de la pauvreté dans le milieu rural. Le choix de variables explicatives pour un modèle de pauvreté s'est opéré en fonction de la complexité du concept de « pauvreté », car certaines variables peuvent expliquer la pauvreté en tant qu'elles-mêmes en sont les composantes, comme c'est le cas de la possession d'actifs physiques, le nombre d'enfants fréquentant l'école, le nombre d'années de scolarité, etc. Un ménage qui n'est pas touché par la pauvreté peut posséder beaucoup d'actifs. Par ailleurs, le fait de disposer de ces actifs permet au ménage de se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté, car l'utilisation de certains biens peut générer un revenu propre.

Nous avons choisi les variables qui, à notre avis et relativement à la littérature, présentent des caractéristiques plus exogènes en vue d'expliquer la pauvreté. Le vecteur « X », vecteur des variables explicatives, reprend l'âge du chef du ménage, son niveau d'éducation, la taille du ménage et le

fait d'avoir une autre activité en dehors de la mine. Le tableau 2 présente la mesure de chaque variable du vecteur « X » :

**Tableau 2 : les variables composant le vecteur « X »**

Variables	Mesure	Source
Âge du chef du ménage	Nombre d'années écoulées depuis la naissance	Vyas & Kamaranayake (2006), Ministère du Plan de la RDC (2006 & 2011), Moummi (2010)
Niveau d'éducation du chef du ménage	1 si aucune ; 2 si primaires inachevées ; 6 si universitaire	Ministère du Plan de la RDC (2006 ; 2011), Moummi (2010), Furaha <i>et al.</i> (2013)
Taille du ménage	Nombre de personnes vivant dans le ménage, dormant sous le même toit et partageant le même repas	Institut national de la statistique de la RDC (2014), Moummi (2010), Furaha <i>et al.</i> (2013)
Le mineur n'exerce pas d'autre activité en dehors de la mine	1 si le mineur n'exerce pas d'autres activités en dehors de la mine, 0 si non	Kuson <i>et al.</i> (2012)

Nous avons comparé deux modèles de pauvreté : le modèle de pauvreté subjective (modèle 1) établi selon la perception que le « creuseur » a de la satisfaction des besoins du ménage par le revenu minier (Coudouel *et al.* 2002), et le modèle de pauvreté multidimensionnelle selon un indice d'actifs physiques (modèle 2). Parmi les actifs physiques dont disposent les ménages, nous avons retenu les facteurs suivants : la possession de la terre, les moyens de communication, les moyens de transport et le fait d'être propriétaire de la maison d'habitation.

Pour la pauvreté subjective, est considéré comme pauvre le ménage qui estime que son revenu global mensuel ne permet pas de satisfaire ses besoins. Une analyse en composante principale (ACP) a permis de déterminer l'indice de pauvreté (score d'actifs physiques) pour le cas de la pauvreté multidimensionnelle. Dans une approche de ciblage (Wodon 1997), nous avons distingué les pauvres des non-pauvres à partir de l'indice de pauvreté en utilisant tour à tour le seuil de 0,5 et les quintiles, seuils généralement employés (Wodon 1997 ; Vyas & Kamaranayake 2006 ; Córdova 2008).

Pour comprendre les liens de causalité entre ces indicateurs et la pauvreté, le modèle *logit* binaire mesure l'état de pauvreté « subjective » :  $Y_{li}$  est égal à 1 si l'individu estime que son revenu mensuel minier ne lui permet pas de couvrir les besoins du ménage, et équivaut à 0 dans le cas contraire.

Le modèle de pauvreté multidimensionnelle  $y_{2i}$  (indice d'actifs) a été estimé à partir d'un OLS (Coudouel *et al.* 2002).

L'objectif est de vérifier les hypothèses liées aux coefficients estimés suivants :

- l'incidence de la pauvreté augmente avec la taille du ménage (Moumami 2010) : les individus d'un ménage de grande taille sont plus susceptibles d'être pauvres, la contribution marginale de chaque membre au budget du ménage étant supposée insuffisante pour le cas de la RDC (Institut national de la statistique de la RDC 2014 ; Moumami 2010) ;
- le niveau élevé d'éducation du chef du ménage donne plus de chance au ménage d'échapper à la pauvreté (Coudouel *et al.* 2002 ; Moumami 2010 ; Institut national de la statistique de la RDC 2014 ; Furaha *et al.* 2013) ;
- l'augmentation de l'âge conduirait à une réduction de la pauvreté étant donné les effets d'accumulation de richesse (Institut national de la statistique de la RDC 2014) ;
- Le fait d'avoir une autre activité génératrice de revenus en dehors de la mine augmenterait la probabilité d'échapper à la pauvreté en raison du revenu supplémentaire que ces activités génèrent.

Formellement, par l'ACP, l'indice de pauvreté pour le ménage  $i$  est la combinaison linéaire donnée par :

$$y_{2i} = \beta_1 \left( \frac{x_1 - \bar{x}_1}{s_1} \right) + \beta_2 \left( \frac{x_2 - \bar{x}_2}{s_2} \right) + \dots + \beta_k \left( \frac{x_k - \bar{x}_k}{s_k} \right)$$

où  $\bar{x}_k$  et  $s_k$  sont respectivement la moyenne et l'écart-type des actifs  $x_k$  et  $\beta$  représente le poids de chaque variable  $x_k$  pour la première composante principale.

Ce modèle montre que la première composante principale de la variable  $y$  à travers les ménages a une moyenne de zéro et une variance de  $\lambda$ , qui correspond à la plus grande valeur propre de la matrice de  $x$  de corrélation. La première composante  $y$  (qui peut prendre des valeurs positives et des valeurs négatives) conduit à un indice de pauvreté (score d'actifs) qui attribue un poids plus important aux actifs qui varient le plus entre les ménages, de sorte qu'un actif trouvé dans tous les ménages reçoive un poids de zéro (Córdova 2008 ; Montgomery *et al.* 2000 ; Vyas & Kamaranayake 2006).

Les composantes et leurs facteurs retenus pour notre analyse sont résumés dans le tableau 3.

Tableau 3 : identification et codification de la mesure de la pauvreté\*

Variables	Facteurs composant la variable dépendante	Mesure	Source
Modèle 1 : $Y_1$ = pauvreté subjective (dichotomique)		Perception du revenu par rapport à la satisfaction des besoins du ménage	Ferrer-I-Carbonell & Van Praag (2001) ; Coudouel <i>et al.</i> (2002) ; discussion avec les habitants et observations du milieu par l'auteur
	Parcelle	1 si aucune parcelle en possession	Lawal <i>et al.</i> (2011) ; discussion avec les habitants et observations du milieu par l'auteur
	Terre cultivable	1 si ni terre cultivable ni terre mise en jachère	Lawal <i>et al.</i> (2011) ; discussion informelle avec les habitants et observation du milieu par l'auteur
Modèle 2 : $Y_2$ = actifs physiques (index dichotomique)	Maison (logement privé)	1 si locataire	Discussion informelle avec les habitants et observations du milieu par l'auteur
	Moyen de communication	1 si pas plus d'une radio, télévision et téléphone	Alkire & Santos (2010)
	Moyen de transport	1 si ni véhicule ni moto	Alkire & Santos (2010) ; discussion informelle avec les habitants et observations du milieu par les auteurs

Source : compilation de l'auteur.

\* Toutes les variables constituant les différentes composantes sont mesurées de façon dichotomique pour pouvoir utiliser l'ACP (Vyas & Kamaranayake 2006).

Le poids factoriel de ces actifs dans l'indice ainsi que leurs moyennes et écarts-types obtenus sont repris dans le tableau suivant.

**Tableau 4 : scores factoriels de l'indice de pauvreté multidimensionnelle**

Variable	Moyenne	Écart-type	Score factoriel
Parcelle	0,5044	0,5022	0,6112
Terre cultivable	0,6549	0,4775	0,3623
Logement privé	0,5044	0,5022	0,5575
Actifs de transport	0,9912	0,0941	0,3684
Actifs de communication	0,0885	0,2852	0,2206

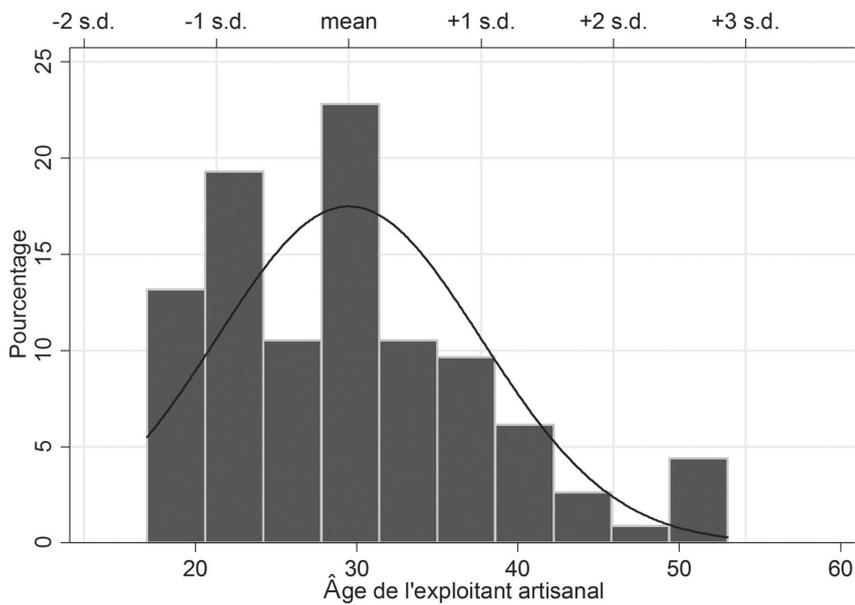
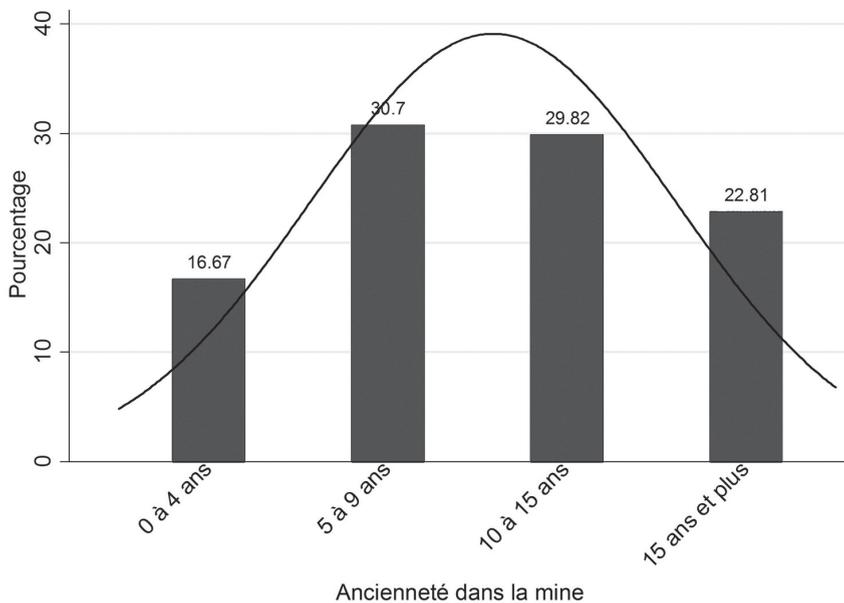
### 3. Discussion des résultats

#### 3.1. *Quelques caractéristiques socio-économiques des mineurs artisanaux de Kamituga*

Comme le montrent les figures 2, 3 et 4, les statistiques descriptives indiquent que la population des « creuseurs » a, en moyenne, 30 ans d'âge et 10 ans d'expérience dans la mine à Kamituga. Ils sont majoritairement mariés (87 %), les célibataires ne constituant que 11 %. Leur niveau d'éducation est bas : 45 % des « creuseurs » enquêtés n'ont pas achevé l'école secondaire contre 13 % ayant suivi le cursus complet ; 26 % n'ont pas achevé l'école primaire contre 11 % l'ayant terminée ; 4 % n'ont pas du tout été scolarisés. Aucun de nos enquêtés ne dispose d'un niveau universitaire. Ces résultats sur le niveau d'éducation des « creuseurs » rencontrent les conclusions de Garrett (2008), qui a mené ses études au Nord-Kivu.

Ce faible niveau d'éducation augure un taux élevé de pauvreté chez les « creuseurs ». Les mineurs, étant majoritairement en âge d'activité et ayant un niveau d'éducation faible, ont passé beaucoup de temps dans la mine de Kamituga. Toute politique de Banro visant à les réorienter et/ou à les délocaliser peut être confrontée à une résistance en raison de leur appréhension à relever de nouveaux défis ailleurs.

En ce qui concerne la composition du ménage, la figure 5 indique que les ménages des « creuseurs » ne sont pas différents des autres ménages de la RDC, qui comptent en moyenne 7 personnes chacun (Institut national de la statistique de la RDC 2014). 55 % des mineurs de Kamituga vivent dans des ménages composés de 5 à 9 personnes, 37 % sont dans des ménages de 4 personnes au maximum et 5 % ont des ménages de plus de 9 personnes.

**Figure 2 : âge des mineurs****Figure 3 : expérience dans la mine**

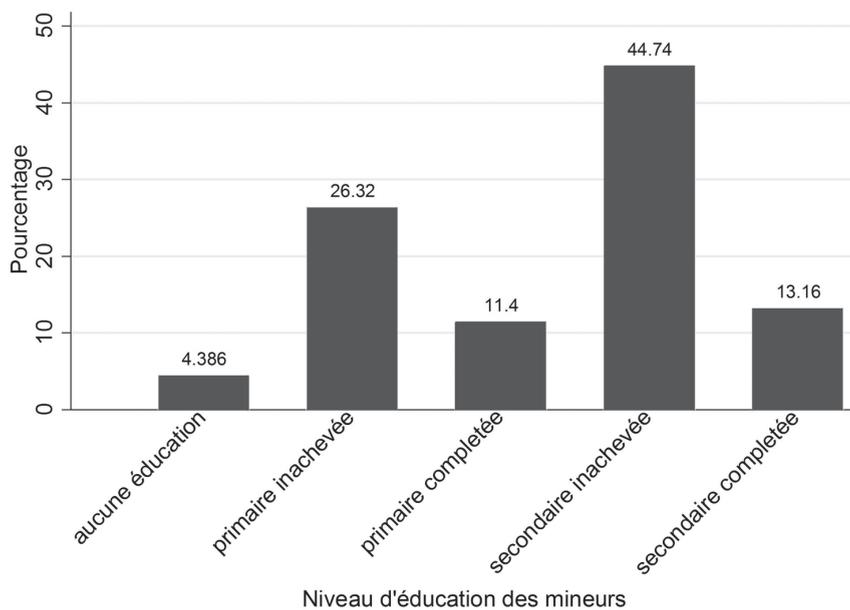
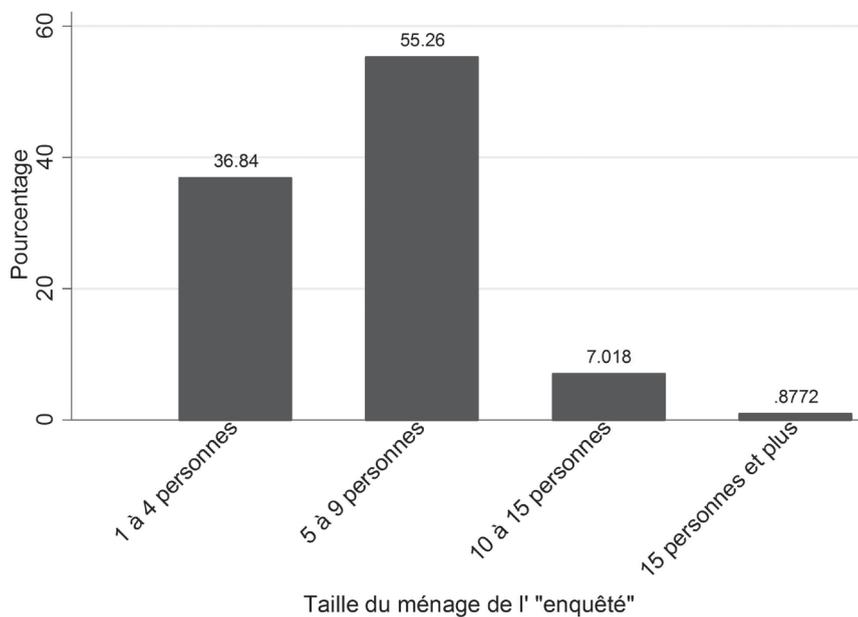
**Figure 4 : niveau d'éducation des mineurs****Figure 5 : nombre de personnes dans les ménages**

Figure 6 : toiture de la maison

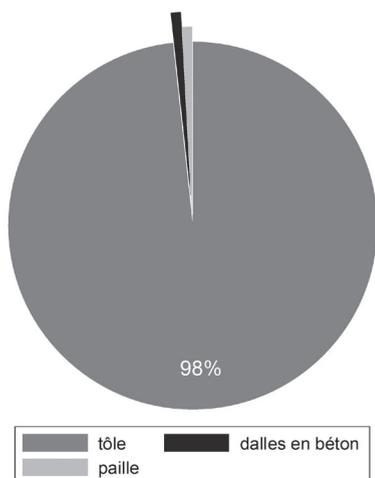


Figure 7 : murs de la maison

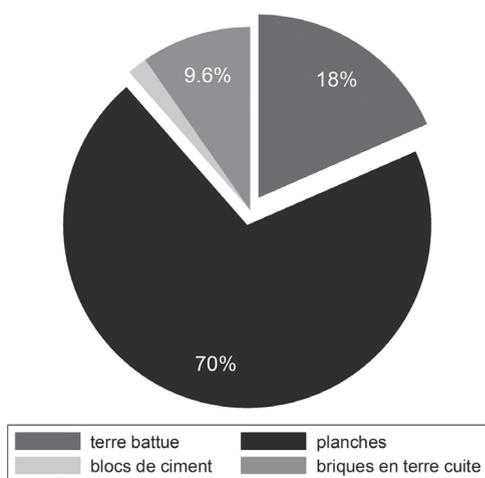


Figure 8 : conditions sanitaires

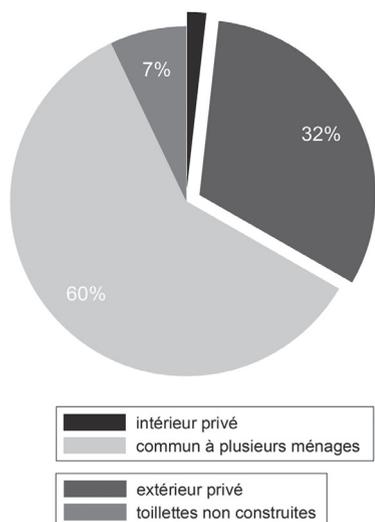
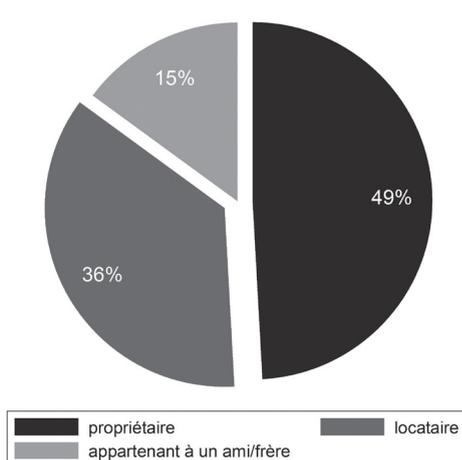


Figure 9 : propriété de la maison



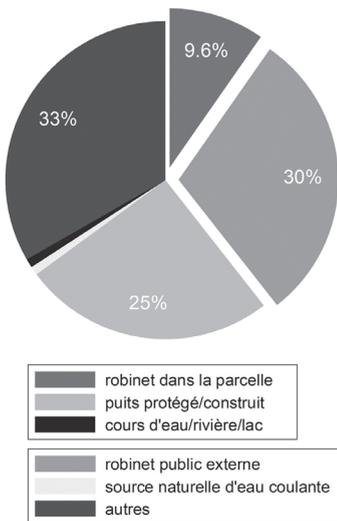
La perte d'activité dans la mine, due à une possible politique de relocalisation et/ou de délocalisation que Banro pourrait mettre en place dans le futur, conduirait, encore une fois, à des défis énormes. La compagnie devra, en effet, comptabiliser dans sa politique et les « creuseurs » et les membres de leurs ménages.

Concernant l'habitat des mineurs artisanaux, 70 % des ménages de « creuseurs » vivent dans des maisons en planches contre 18 % qui habitent

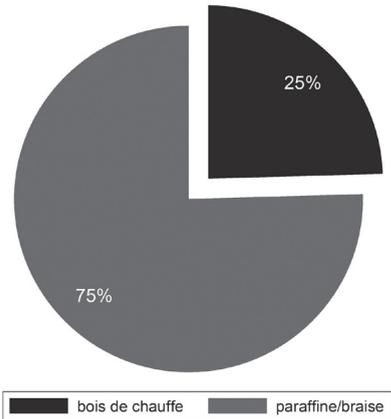
des maisons en terre battue. 2 % sont dans des maisons en blocs de ciment et 10 % dans des maisons de briques cuites (figure 7). Par ailleurs, 98 % des « creuseurs » vivent dans des maisons à la toiture en tôles (figure 6). Alors que 49 % logent dans leur propre maison, 36 % sont locataires et 15 % vivent dans l'habitation de leurs frères ou sœurs (figure 8). De plus, 60 % des ménages de mineurs utilisent des toilettes communes à plusieurs familles, tandis que 7 % utilisent des trous. Seuls 2 % disposent de toilettes à l'intérieur de leur maison d'habitation (figure 8). Cette situation s'expliquerait par une forte concentration des ménages autour des mines de Kamituga.

Pour ce qui est de l'approvisionnement en eau potable, 10 % des ménages de « creuseurs » ont un robinet dans leur parcelle, 25 % puisent l'eau d'un puits protégé, 33 % sont abonnés chez le voisin et 30 % puisent aux robinets publics extérieurs (figure 10). Pour les moyens de cuisson et l'accès à l'électricité, 75 % des mineurs affirment qu'ils utilisent des braises contre

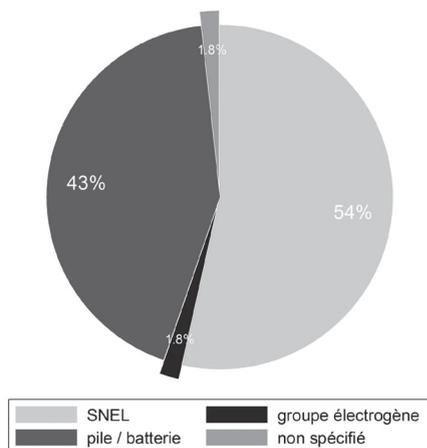
**Figure 10 : accès à l'eau**



**Figure 11 : moyens de cuisson**



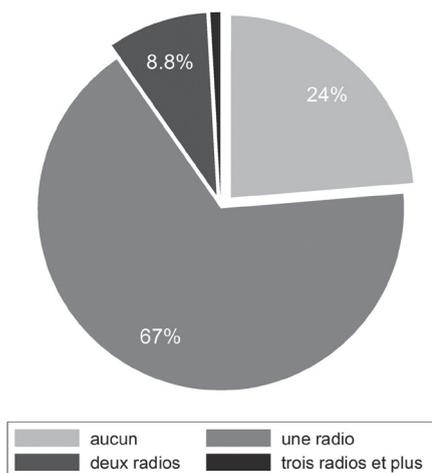
**Figure 12 : accès à l'électricité**



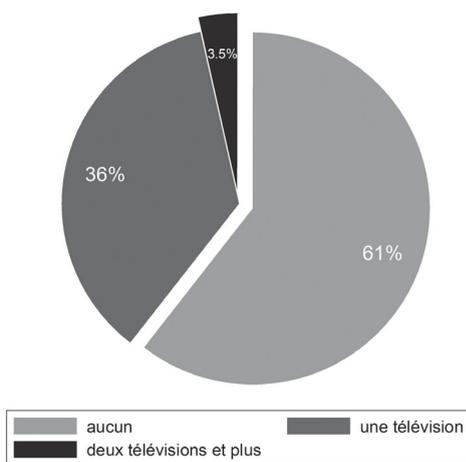
25 % utilisant les bois de chauffage ou autre ressource, tandis que 54 % sont abonnés à la Société nationale d'Électricité (SNEL) (figures 11 et 12).

Les figures 13 à 18, relatives à la possession de certains biens, renseignent également sur l'état de pauvreté multidimensionnelle : 24 % des ménages n'ont pas de radio, 61 % n'ont pas de télévision et 30 % n'ont pas de téléphone portable. 51 % ne disposent d'aucune parcelle pour y construire leur maison et 70 % n'ont aucune terre cultivable. Enfin, 99 % des mineurs ne

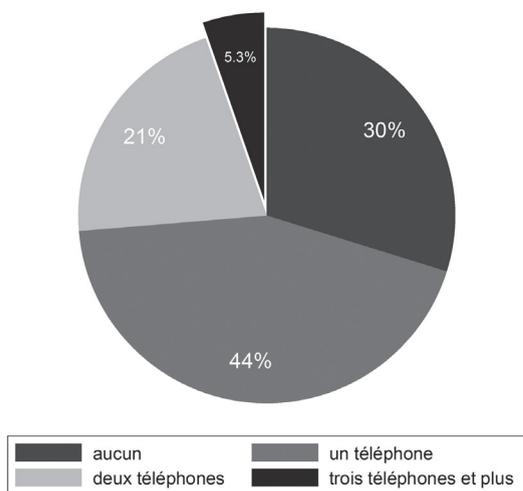
**Figure 13 : nombre de radios**



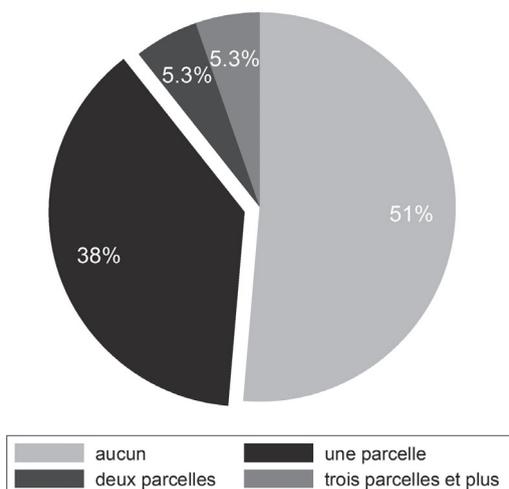
**Figure 14 : nombre de télévisions**

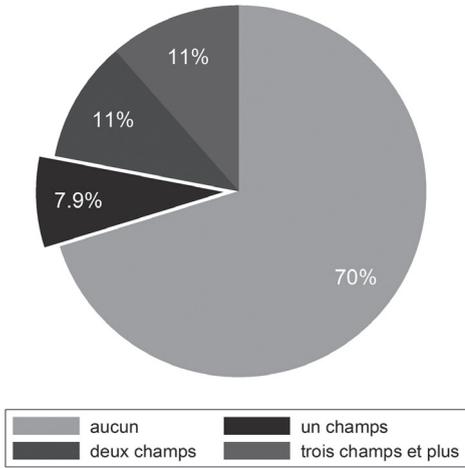
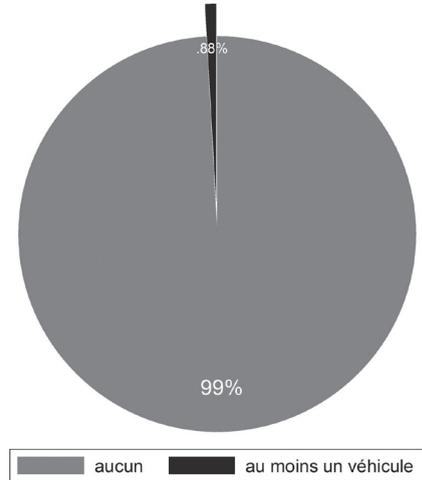


**Figure 15 : nombre de téléphones**



**Figure 16 : nombre de parcelles**



**Figure 17 : nombre de champs cultivables****Figure 18 : possession de véhicules**

possèdent pas de véhicule, que ce soit pour le déplacement personnel ou pour le transport en commun.

### 3.2. Discussion des modèles de pauvreté

Nos résultats rencontrent les conclusions de Garrett (2008) ainsi que celles de Geenen et Kamundala (2009) : la majorité des mineurs artisanaux est pauvre. Sous l'approche subjective, 52 % des « creuseurs » sont qualifiés de pauvres. Cette mesure de pauvreté est significativement expliquée par la taille du ménage au seuil de 10 %. La probabilité à être pauvre augmente faiblement lorsque la taille du ménage augmente d'un membre. Ces résultats confirment les conclusions de Moumami (2010) selon lesquelles les ménages de grande taille sont plus exposés à la pauvreté dans les milieux ruraux de la RDC.

Par contre, l'âge et le niveau d'éducation du chef de ménage n'expliquent pas significativement la pauvreté (subjective et multidimensionnelle). En effet, parmi les raisons pouvant expliquer cette non-significativité de l'âge et du niveau d'éducation figurerait le fait que les mineurs ne considèrent pas leur enrichissement comme fruit d'une accumulation de richesses ; il serait pour eux davantage lié à la bonne fortune. La « chance » peut ainsi changer le niveau de vie des mineurs indépendamment de ces critères. Si un lien de causalité entre âge, niveau d'éducation et pauvreté n'est pas établi avec évidence, il faut toutefois considérer le cadre défini de notre échantillonnage, qui ne se fonde que sur un nombre limité d'enquêtés.

Tableau 5 : les modèles de pauvreté

Variable	dy/dx	Écart-type	z	P> z	[ 95 % C.I. ]	X
<b>Pauvreté subjective (y<sub>1</sub>)</b>						
Âge du chef de ménage	- 0,6697	0,942	- 0,71	0,477	- 2,51668 1,17616	1,30088
Taille du ménage	1,8053	0,931	1,94	0,052	- 0,01911 3,6298	1,71681
Niveau d'éducation du chef de ménage	0,1151	0,425	0,27	0,786	- 0,71743 0,94756	3,35398
Le mineur exerce une autre activité en dehors de la mine	- 0,084	1,003	- 0,08	0,933	- 2,04987 1,88129	3,45133
<b>Pauvreté multidimensionnelle (y<sub>2</sub>)</b>						
	Coef.	Écart-type	t	P> z	[95 % C. I.]	
Âge du chef de ménage	-0,26236	0,2062	- 1,27	0,206	-0,6711168 0,1463875	
Taille du ménage	-0,14309	0,1790	- 0,80	0,426	-0,4979141 0,2117281	
Niveau d'éducation du chef de ménage	-0,12623	0,0938	- 1,35	0,181	-0,3121737 0,0597126	
Le mineur exerce une autre activité en dehors de la mine	-0,3158	0,2123	- 1,49	0,140	-0,7366383 0,1049675	
Cons	1,1194	0,5776	1,94	0,055	-0,0254451 2,264147	
<i>Number of obs</i> = 113		<i>F</i> (4,108) = 1,50			<i>Prob</i> > F = 0,2074	
<i>R-squared</i> = 0,0552		<i>Root MSE</i> = 1,1911				

Source : estimation de l'auteur.

Par ailleurs, le fait d'avoir au moins une activité en dehors de la mine n'influe pas significativement sur le niveau de pauvreté. Ces conclusions sont surprenantes dans la mesure où, par hypothèse, plus le mineur accumule les activités, plus il en perçoit les richesses, les autres activités pouvant générer du revenu supplémentaire. Le signe négatif des effets marginaux indique, néanmoins, qu'il y a une causalité inverse entre les activités complémentaires effectuées en dehors de la mine et le niveau de pauvreté des mineurs.

L'indice d'actifs physiques au seuil de 0,5 indique que 66,4 % des ménages sont pauvres. En supposant un poids égal à tous les facteurs pour des raisons de simplicité, les quintiles présentent respectivement 30 % des ménages comme très pauvres, 12 % comme pauvres, 24 % comme moyennement riches, 30 % comme riches et seulement 4,42 % comme très riches. Aucune variable n'explique significativement la pauvreté multidimensionnelle. Cela pourrait être dû au fait que la taille de l'échantillon est limitée et que l'indice d'actifs n'intègre que quatre facteurs (le manque de terre et de parcelles cultivables, la location/possession de la maison, le manque de moyens de communication et de transport). Les informations relatives à l'éducation des enfants, la satisfaction de leurs besoins et la santé des membres du ménage sont autant de facteurs pouvant intégrer le modèle. Ces facteurs peuvent justifier la significativité (au seuil de 10 %) de l'intercepte.

Avec ces taux élevés de pauvreté parmi les mineurs, et les caractéristiques démographiques et socio-économiques de leur ménage, la mine artisanale est à considérer comme une activité appauvrissante. Dans ce contexte de précarité, il s'agira pour Banro de développer des programmes de réorientation ou de délocalisation de mineurs. Hilson (2012) ainsi que Fisher *et al.* (2009) ont confirmé ces conclusions au terme de leurs recherches, respectivement menées au Ghana et en Tanzanie. La situation de Kamituga n'est donc pas étrangère à celles des autres pays de l'Afrique subsaharienne.

« L'espoir de trouver du minerai un jour et de s'enrichir » est toutefois tenace. Hilson (2012), Bryceson et Jønsson (2010) ont montré, respectivement pour le cas du Ghana et de la Tanzanie, que les mineurs investissent beaucoup de temps dans la mine et qu'ils s'estiment ne pas avoir assez de chance de s'établir dans d'autres secteurs. Ils peuvent alors vouloir s'accrocher à leurs puits. Ces quelques raisons, bien que non exhaustives, révèlent implicitement l'existence d'un problème institutionnel dû à la « mauvaise » gouvernance de la RDC, comme l'ont affirmé la plupart des chercheurs qui ont travaillé sur les mines artisanales de la RDC (Cuvelier 2010 ; Geenen 2014, pour ne citer que ceux-là).

## Conclusion

Notre étude montre que les mineurs de Kamituga sont pauvres, que ce soit sous l'angle de la pauvreté subjective ou multidimensionnelle. Ils vivent dans des conditions de précarité déterminée par de multiples facteurs : faible niveau d'éducation, ménages de taille semblable à ceux des milieux ruraux de la RDC, mauvaises conditions de l'habitat, faible possession d'actifs physiques, etc. Le revenu issu de l'exploitation minière reste un revenu de subsistance et ne permet pas encore de réduire le taux de pauvreté et de catalyser le développement de la population. La taille des ménages s'est révélée significative dans l'estimation de la pauvreté subjective. Cependant, aucun des facteurs intégrés dans le modèle de pauvreté multidimensionnel n'a été statistiquement significatif. La taille de l'échantillon très limitée (114 observations) et la différence des concepts de mesure de pauvreté expliqueraient ces différences de significativité des déterminants de pauvreté entre les deux modèles (pauvreté subjective et pauvreté multidimensionnelle).

Nos résultats indiquent que les mineurs n'ont pas encore atteint le niveau de richesse leur permettant d'amortir les incertitudes sur leurs moyens de survie, dans le cadre de la menace que constitue l'arrivée de Banro. Des affrontements entre le LSM et l'ASM sont donc à prévoir. Lors du développement de la mine, les politiques de Banro devront intégrer la dimension « pauvreté des mineurs » dans la planification de ses relations avec la communauté. Pour la politique de réorientation des mineurs, par exemple, il s'agira de cibler (après une étude approfondie) les moyens à mettre en œuvre afin de permettre aux pauvres de générer un revenu suffisant à l'amélioration de leurs conditions de vie. Pour la relocalisation, le niveau élevé de pauvreté de la communauté doit également être pris en compte. Une collaboration entre Banro et l'État congolais est par ailleurs souhaitée en vue d'identifier les zones d'exploitations artisanales plus rentables pour les « creuseurs » que la mine de Kamituga, par exemple. Pour les mineurs propriétaires de maisons implantées sur des zones exploitables industriellement, le montant d'indemnisation s'élèvera davantage afin de permettre à ceux-ci d'acquérir d'autres maisons à des conditions plus favorables. L'entreprise pourra ainsi s'assurer de limiter la résistance des mineurs à son développement.

Tous ces programmes devront passer par la mise en place d'un partenariat solide entre Banro, le Gouvernement congolais, les mineurs et les ONG locales. La mise à disposition de moyens matériels et humains par Banro et l'État congolais garantit ce partenariat. Les mineurs et les ONG locales pourront intervenir dans la sensibilisation et la fourniture des agents de support. Cependant, l'entreprise privée ne dispose pas de capacités nécessaires pour répondre, à elle seule, aux besoins multiples des mineurs artisanaux. Le partenariat, s'il est mené à bien, conduira à la croissance dans d'autres

secteurs d'activités par les effets induits, et par conséquent à une réduction de la pauvreté au niveau local.

Après tout, l'État congolais reste le premier responsable du développement et de l'avenir du secteur minier. Une politique minière « pro-pauvre » permettrait d'améliorer les conditions des mineurs artisanaux en renforçant, par exemple, financièrement et en termes de gestion, les coopératives minières tout en créant de nouvelles zones d'exploitation artisanales où elles pourront opérer. Dans ce sens, le développement et la réduction de la pauvreté au niveau local pourront se réaliser.

## Bibliographie

- Alkire, S. & Foster, J. 2011. « Understandings and misunderstandings of multi-dimensional poverty measurement ». *Oxford Poverty & Human Development Initiative* 43.
- Alkire, S. & Santos, M.E. 2010. « Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries. » *Oxford Poverty & Human Development Initiative* 38.
- Asselin, L.-M. & Dauphin, A. 2000. « Mesure de la pauvreté : un cadre conceptuel ». Centre canadien d'Étude et de Coopération internationale (CECI), Direction Études et Formation.
- Banchirigah, S.M. 2008. « Challenges with eradicating illegal mining in Ghana: a perspective from the grassroots ». *Resources Policy* 33 : 29-38.
- Banque mondiale. 2008. *Democratic Republic of Congo – Growth with governance in the mining sector*. Rapport n° 43402-ZR.
- Bryceson, D.H. & Jønsson, J.B. 2010. « Gold digging careers in rural east Africa: small-scale miners' livelihood choices ». *World Development* 38 (3) : 379-392.
- Bucekuderhwa, C., Balemba, E. & Bidubula, G. 2013. « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwinja ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82).
- Clausen, F., Barreto, M.L. & Attaran, A. 2011. « Property rights theory and the reform of artisanal and small-scale mining in developing countries ». *Journal of Politics and Law* 4 (1) : 15-26.
- Córdova, A. 2008. « Methodological note: measuring relative wealth using household asset indicators ». *AmericasBarometer Insights* 6.
- Cortinovis, I., Vela, V. & Ndiku, J. 1993. « Construction of a socio-economic index to facilitate analysis of health in data in developing countries ». *Social Science and Medicine* 36 (8) : 1087-1097.
- Coudouel, A., Hentschel, J.S. & Wodon, Q.T. 2002. « Poverty measurement and Analysis ». In World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook* pp. 27-74.
- Cuvelier, J. 2010. « The complex conflict dynamics in Kalehe's Nyabibwe mine ». In J. Cuvelier (éd.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State*

- Fragility: the Case of Eastern DRC*. Londres : International Peace Information Service (IPIS) and International Alert, pp. 48-56.
- Dreschler, B. 2001. « Small-scale mining and sustainable development within the SADC region ». *Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) Project*, Working Paper 84.
- Ferrer-I-Carbonell, A. & Van Praag, B. M.S. 2001. « Poverty in Russia ». *Journal of Happiness Studies* 2: 147 - 172.
- Fisher, E. 2007. « Occupying the margins: labour integration and social exclusion in artisanal mining in Tanzania ». *Development and Change* 38 (4) : 735-760.
- Fisher, E. *et al.* 2009. « ‘The ladder that sends us to wealth’: artisanal mining and poverty reduction in Tanzania ». *Resources Policy* 34 : 32-38.
- Furaha, G., Mastaki, L. & Philippe, L. 2013. « L’impact des activités non-agricoles sur la pauvreté et l’inégalité rurales. Cas des groupements Bugorhe et Irhambi Katana (Territoire de Kabare, Province du Sud-Kivu) ». *Journal of Oriental and African Studies* 25 (1) : 119-144.
- Garrett, N. 2008. « Walikale. Artisanal cassiterite mining and trade in North Kivu – Implications for poverty reduction and security ». *Communities and Small-Scale Mining Initiative (CASMI)*.
- Geenen, S. 2013. « Who seeks, finds?: how artisanal miners and traders benefit from gold in the 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 ». Thèse de doctorat, Université d’Anvers.
- Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « Qui cherche, trouve : opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l’or à Kamituga, Sud-Kivu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L’Harmattan, pp. 183-214.
- Geenen, S. & Radley, B. 2014 (janvier). « In the face of reform: what future for ASM in the eastern DRC? ». *Futures*. DOI : 10.1016/j.futures.2013.10.023
- Hentschel, T., Hruschka F. & Priester, M. 2002. « Global report on artisanal & small-scale mining ». *Mining Minerals and Sustainable Development* 70.
- Hilson, G. 2005. « Strengthening artisanal mining research and policy through baseline census activities ». *Natural Resources Forum* 29 (1) : 144-153.
- Hilson, G. 2009. « Small-scale mining, poverty and economic development in sub-Saharan Africa: an overview ». *Resources Policy* 34 : 1-5.
- Hilson, G. 2012. « Poverty traps in small-scale mining communities: the case of sub-Saharan Africa ». *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d’études du développement* 33 (2) : 180-197. DOI : 10.1080/02255189.2012.687352
- Hilson, G. & Mcquillen, J. 2014. « Four decades of support for artisanal and small-scale mining in Sub-Sahara Africa: a critical review ». *The Extractive Industries and Society* 1 : 104 - 118.

Institut national de la statistique de la RDC. 2014 (septembre). « Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages, 2012 ». Rapport Global.

International Alert. 2009 (octobre). « Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises à l'Est de la RDC ».

KFW & BGR. 2007. *Les ressources naturelles en République du Congo. Un potentiel de développement ?* Francfort-sur-le-Main : KfW Bankengruppe.

Kuson, S., Sriboonchitta, S. & Calkins, P. 2012. « Household determinants of poverty in Savannakhet, Laos: Binary choice model approach ». *The Empirical Econometrics and Quantitative Economics Letters* 1 (3) : 33-52.

Lawal, J.O, Omonona, B.T. & Oyinleye, O.D. 2011. « Effects of livelihood assets in poverty status of farming households in southwestern Nigeria ». Congrès EAAE. « Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant sur le Code minier ». 2002 (15 juillet). *Journal officiel*, numéro spécial.

Ministère des Mines et Ministères des Finances de la RDC. 2014 (avril). *Manuel des procédures de traçabilité des produits miniers : de l'extraction à l'exportation*, 2<sup>e</sup> édition.

Ministère du Plan de la RDC. 2006 (juillet). « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR P 1 ».

Ministère du Plan de la RDC. 2011 (octobre). « Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR P 2 », volume 1.

Montgomery, M.R., Gragnolati, K., Burke, A. & Paredes, E. 2000. « Measuring living standards with proxy variables ». *Demography* 37 (2) : 155-74.

Morrison, C. 2003. *La Pauvreté dans le monde*. Paris : RAMSES.

Moumimi, A. 2010. « Analyse de la pauvreté en République démocratique du Congo ». *Banque africaine de Développement*, Working Paper Series 112.

Ndungu, A. & Kilosho, J. 2009. « La filière stannifère au Sud-Kivu : cas du coltan et de la cassitérite ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 215-244.

Noetstaller, R., Heemskerk, M., Hruschka, F. & Drechsler, B. 2004 (mars). « Program for improvements to the profiling of artisanal and small-scale mining activities in Africa and the implementation of baseline surveys ». Rapport final. Communities and Small-Scale Mining (CASM).

Perks, R. 2011. « 'Can I Go?' – Exiting the artisanal mining sector in the Democratic Republic of Congo ». *Journal of International Development* 23 : 1115-1127.

Ravallion, M. 1996. *Comparaisons de la pauvreté : concepts et méthodes*. Washington, DC : Banque mondiale (« Étude sur la mesure des niveaux de vie, document de travail », n° 122).

RD Congo. 2002 (mars). « Document intérimaire de stratégies de réduction de la pauvreté ».

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford : Oxford University Press.

Siegel, S. & Veiga, M.M. 2009. « Artisanal and small-scale mining as an extralegal economy: De Soto and the redefinition of 'formalization' ». *Resources Policy* 34 : 51-56.

Siposné Na'ndori, E. 2011. « Subjective poverty and its relation to objective poverty concepts in Hungary ». *Social Indicators Research* 102 (3) : 537-556.

Stoop, N., Kilosho, J. & Verpoorten, M. 2016. « Relocation, reorientation, or confrontation: insights from a representative survey among artisanal miners in Kamituga, South-Kivu ». *Working paper* n° 9. Institute of Development Policy and Management.

Van Praag, B. 1971. « The welfare function of income in Belgium: an empirical investigation. » *European Economic Review* 2 (3) : 337-369.

Vlassenroot, K. & Raeymaekers, T. 2004. « Divisé en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*. Paris : L'Harmattan, pp. 200-234.

Vyas, S. & Kamaranayake, L. 2006. « *Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis.* » Oxford University Press/The London School of Hygiene and Tropical Medicine.

Wodon, Q. 1997. « Targeting the poor using ROC curves ». *World Development* 25 : 2083-2092.

Wong, C. & Wong, H. 2004. « The case for an expenditure-based poverty line for the newly industrialized east Asian societies ». *Issues & Studies* 40 (2) : 187-205.

# LES RESSOURCES D'HYDROCARBURES : UNE SOURCE POTENTIELLE DE STABILISATION DU PAYS ?

*Bernard Respaut*<sup>1</sup>

## Introduction

Suite au récent engouement de l'Afrique pour les hydrocarbures, l'exploitation des gisements potentiels de gaz et de pétrole identifiés en RDC au cours des décennies précédentes est devenue une priorité à l'agenda des dirigeants congolais.

Ce développement suscite une question cruciale à laquelle ce chapitre tente d'apporter une réponse : le développement de l'exploitation des hydrocarbures en RDC constituera-t-il un facteur de stabilisation du pays ?

Si cette « manne pétrolière » est avérée, contribuera-t-elle à accélérer le développement économique de la RDC, à accroître le niveau de vie des Congolais, à éliminer les tensions et violences qui secouent la vie politique du pays ? Le Congo-Kinshasa jouera-t-il alors un rôle plus prépondérant dans la région des Grands Lacs, pour favoriser une meilleure coopération régionale sur les plans politique, économique et sécuritaire ?

Ou bien assisterons-nous à une croissance de la corruption, à une recrudescence des tensions internes et externes exacerbées par la lutte pour les ressources naturelles, au risque de déclencher une nouvelle spirale de violence, voire une balkanisation de la région ?

Pour répondre à cette question, nous évaluerons d'abord si les gisements d'hydrocarbures détectés en RDC présentent un potentiel réel et estimerons l'enjeu économique que leur exploitation pourrait représenter. Nous analyserons ensuite l'impact de pareille activité sur la situation sécuritaire du pays, ceci à travers un modèle qui explique l'influence de cinq variables clés sur la stabilité de la RDC. Cette notion de stabilité est décrite par le concept de « paix positive », qui se définit par « la présence des attitudes, institutions et structures qui créent et soutiennent les sociétés pacifiques » (Institute for Economics and Peace 2015).

---

<sup>1</sup> Remarque : ce chapitre repose sur la prestation d'approfondissement réalisée par l'auteur dans le cadre du cursus supérieur d'état-major pour officier de réserve, proposé par l'École royale militaire à Bruxelles (année académique 2015-2016).

Après avoir décrit l'état actuel de ces cinq variables, nous développerons un scénario qui débouche sur une stabilisation, une paix positive durable, afin d'illustrer l'importance d'une approche multifactorielle pour dégager des pistes de solution à un problème aussi complexe que l'accès de la RDC à une prospérité équitable et permanente.

## 1. Contexte de l'étude

### 1.1. La situation sécuritaire<sup>2</sup>

Depuis l'éviction du dictateur Mobutu en 1997, la RDC n'a toujours pas réussi à retrouver un point d'équilibre, une paix stable dans un État de droit.

La « grande guerre d'Afrique », qui a vu s'affronter sept nations dans l'Est congolais entre 1998 et 2002, s'est terminée sur un accord fragile, lequel n'a pas créé les conditions d'un véritable retour au calme dans la région des Grands Lacs. En témoignent les affrontements multiples jusqu'en 2009 entre forces armées congolaises (FARDC) et les miliciens du Congrès national de Défense du Peuple (CNDP), de l'Armée de Libération du Seigneur (LRA), des Forces démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) et plus récemment, la lutte contre le mouvement rebelle M23. Les exactions continuent à ce jour, comme le prouvent les exécutions sommaires de civils et les attaques contre les FARDC perpétrées entre octobre 2015 et janvier 2016 par les Forces alliées démocratiques (ADF-Nalu), les milices FDLR ou d'autres groupements armés comme les Maï-Maï (ONU, Conseil de Sécurité 2016).

L'Est congolais, cette mosaïque ethnique, ce théâtre de déplacements fréquents de populations, cette corne d'abondance avec ses mines d'or, de tungstène et d'étain, avec ses sols et ses lacs fertiles, cette région décentrée et donc peu sous le contrôle de Kinshasa, est devenu un territoire où plus de quarante groupes rebelles s'affrontent dans des alliances complexes et instables. Les FARDC y jouent un rôle confus, entre autres dans l'exploitation des « minerais de conflits » qui contribue au *resource curse* : la richesse naturelle de la RDC est détournée à des fins destructrices plutôt que de contribuer au développement économique du pays.

La situation sécuritaire en RDC est donc précaire : l'État central exerce un contrôle limité sur l'Est du pays par des éléments, soit mal entraînés, soit corrompus et donc peu fiables de ses forces armées<sup>2</sup>. Nombre de groupes rebelles parfois appuyés par des pays limitrophes y pillent les ressources naturelles et terrorisent les populations locales. La présence des 18 000 soldats de la MONUSCO depuis 2000 a jusqu'ici peu contribué à améliorer cette situation.

---

<sup>2</sup> Larmer *et al.* 2013 ; Lemarchand 2015 ; Human Rights Watch. 2014 (janvier).

## 1.2. Les ressources d'hydrocarbures

Le développement économique de la RDC se voit freiné par un approvisionnement insuffisant en énergie, même si son bassin fluvial présente un potentiel hydroélectrique considérable, estimé à 100 GW par l'Agence internationale pour l'Énergie (*Jeune Afrique* 9 juillet 2015). Mais développer ce potentiel requiert des investissements colossaux, avec de longs délais de réalisation, comme illustré par les projets des barrages Inga III et Grand Inga, dont la mise en œuvre et l'achèvement soulèvent encore bien des interrogations.

La mise en exploitation d'autres sources d'énergie, tels les hydrocarbures, s'avère donc une option digne d'intérêt pour contribuer à pallier ce déficit.

### 1.2.1. Le rôle actuel des hydrocarbures dans l'économie de la RDC

La RDC produit aujourd'hui quelque 20 000 barils de pétrole par jour, ce qui la place au 70<sup>e</sup> rang mondial, loin derrière ses voisins tels l'Angola, le Congo-Brazzaville ou le Sud-Soudan (figure 1).

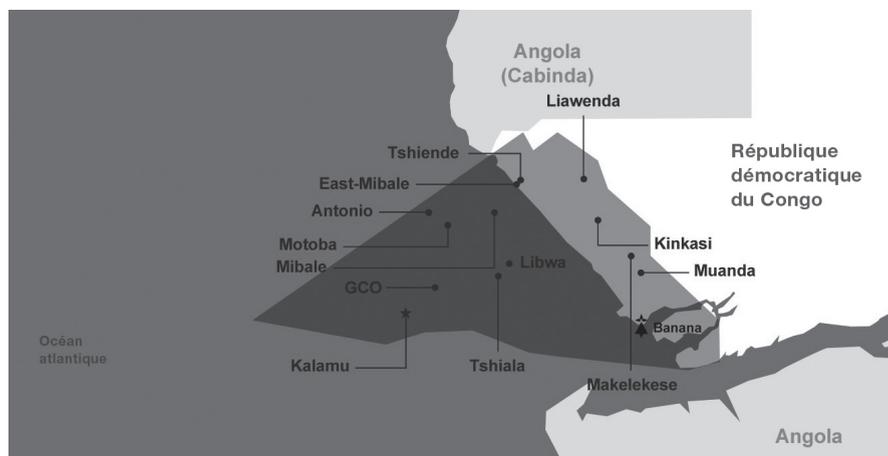
**Figure 1 : position comparative de la RDC dans la production de pétrole (2014)**

Pays	Réserves prouvées		Production		Raffinage
	en millions de barils	en années de production	barils/jour	rang mondial	barils/jour
RDC	180	25	20 000	70	0
Congo-Brazzaville	1600	18	250 000	33	17 740
Angola	9000	14	1 742 000	14	40 010
Sud-Soudan	3750	47	220 000	38	0
Ouganda	2500	N/A	0	N/A	0
Égypte	4400	25	478 000	29	445 000
Algérie	12 200	24	1 420 000	18	484 500
Arabie saoudite	268 300	76	9 735 000	2	1 971 000
Russie	103 200	26	10 840 000	1	6 053 000

Source : World Factbook, Central Intelligence Agency 2016.

Toute la production est localisée au Kongo-Central, sur des gisements *off-shore* et *on-shore* (bassin Muanda, voir la figure 2) exploités par la société anglo-française Perenco, qui a repris les concessions de Chevron en 2000. Celle-ci produit 450 000 barils par jour au départ de concessions réparties dans 13 pays (Perenco 2015), ce qui la place dans la catégorie des entreprises pétrolières de petite taille (les « géants » tels Aramco, ExxonMobil ou Chevron produisent chacun entre 3 et 12 millions de barils par jour [Statista 2015]). Seul opérateur présent en RDC, Perenco exporte tout le pétrole brut extrait depuis son terminal flottant de Kalamu (figure 2). De nouveaux puits ont été forés entre 2012 et 2014 afin de maintenir la production au niveau de 20 000 barils par jour (Perenco 2015).

**Figure 2 : carte des puits exploités par Perenco au Kongo-Central**



Source : Perenco 2015.

Aucun des barils extraits n'est traité en RDC : la raffinerie de Muanda (figure 2), construite en 1963 et propriété de la SOCIR (Société commerciale et industrielle de raffinage), est à l'arrêt depuis une vingtaine d'années (7sur7.cd. 31 octobre 2014). Un protocole d'accord a été signé fin 2014 avec la firme tunisienne EPPM pour mener une étude de faisabilité de la remise en service de la raffinerie (*Africa Energy Intelligence* 20 janvier 2015), mais rien n'indique aujourd'hui que ce projet évolue.

La production actuelle d'hydrocarbures contribue donc peu à l'économie de la RDC, mais représente toutefois une part non négligeable des revenus du Gouvernement :

- aucune électricité n'est générée à partir du pétrole extrait localement
  - les faibles quantités d'énergie issue des carburants fossiles le sont à partir de produits importés ;

- la valeur des exportations de pétrole s'élève pour 2014 à 770 millions de dollars, soit 2,3 % du PIB évalué à 33,2 milliards de dollars (ITIE RDC & Moore Stephens LLP 2015) ;
- les revenus de l'État générés par le pétrole représentaient 380 millions de dollars en 2014, soit 11,4 % des moyens du Gouvernement (*ibid.*).

La chute récente et brutale du prix du baril a cependant fortement entamé la contribution des hydrocarbures au budget de la RDC, puisque celle-ci se calcule en pourcentage de la production physique (redevance, impôt sur le profit et part de l'État dans le *profit oil* – voir l'annexe 1). À production constante, ces recettes seront divisées par deux en 2016.

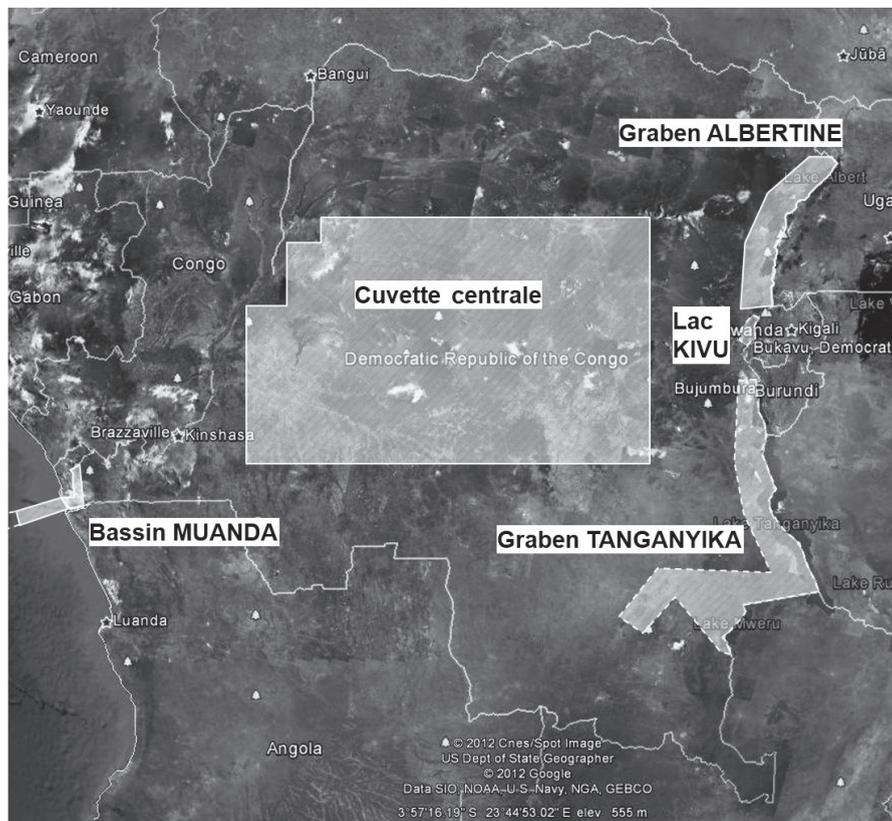
Un accroissement du rôle des hydrocarbures dans l'économie de la RDC est-il envisageable ? Nous allons à présent nous attacher à l'étude de cette option.

### **1.2.2. L'apport potentiel des hydrocarbures au développement du pays**

Outre le bassin Muanda au Kongo-Central, des ressources potentielles d'hydrocarbures ont été identifiées en RDC, réparties entre quatre bassins distincts (CongoForum 2010 ; voir la figure 3 page suivante) :

- la Cuvette centrale (800 000 km<sup>2</sup>) a été découpée en 32 blocs pour l'attribution de concessions d'exploration pétrolière ;
- le Graben Albertine (20 000 km<sup>2</sup>) comprend 5 blocs de concessions pétrolières ;
- le lac Kivu (2400 km<sup>2</sup> dont 50 % en territoire de la RDC, 50 % en territoire rwandais) contient du gaz méthane ;
- le Graben Tanganyika (lacs Tanganyika, Upemba et Moero), sous et autour duquel du pétrole a été détecté – 10 blocs ont été définis pour l'attribution de concessions.

Des travaux approfondis d'exploration (relevés sismiques, forages-tests) n'ont pas encore été effectués dans ces quatre bassins, ce qui ne permet pas aujourd'hui de confirmer la présence, la quantité et le caractère exploitable des ressources d'hydrocarbures semblant s'y trouver. Nous dressons donc ici un aperçu succinct du potentiel de chaque bassin, en fonction des activités exploratoires déjà réalisées ou par analogie avec des gisements pétrolifères contigus qui sont dans un état de développement plus avancé.

**Figure 3 : localisation des ressources potentielles en hydrocarbures**

### **Cuvette centrale<sup>3</sup>**

Ce bassin est réparti entre la RDC (800 000 km<sup>2</sup>) et le Congo-Brazzaville (200 000 km<sup>2</sup>) et contient des hydrocarbures à une profondeur allant jusqu'à 7000 mètres. Cette profondeur, jointe au faible niveau d'infrastructures dans cette région fort boisée, rend les ressources difficiles à exploiter. En outre, des études de roche menées par le professeur Damien Delvaux, du département de Géologie du Musée royal de l'Afrique centrale, soulignent le caractère hautement hypothétique du potentiel de la Cuvette centrale (Misser 2013 : 154-157).

### **Graben Albertine**

Dix ans après l'allocation de concessions dans le Graben Albertine, aucun forage d'exploration n'a encore été réalisé et les concessionnaires

<sup>3</sup> iPAD 2014.

actuels ne montrent pas d'empressement à y procéder, ainsi que les éléments ci-dessous le soulignent :

- les sociétés Caprikat et Foxwhelp détiennent la licence d'exploration sur les blocs 1 et 2 et ont annoncé, en août 2014, la présence potentielle, après relevé sismique, de 3 milliards de barils de pétrole. Les deux forages-tests annoncés à l'époque n'ont toujours pas débuté (Reuters 7 août 2014) ;
- le groupe français Total, qui opère sur le bloc 3 en consortium avec Semliki et la Cohydro (Congolaise des hydrocarbures, société publique), a entamé, en janvier 2016, des relevés sismiques (*Africa Energy Intelligence* 26 janvier 2016). Total annoncera au cours de l'année 2017 s'ils poursuivent ou non l'exploration de ce bloc (*Africa Energy Intelligence* 1<sup>er</sup> novembre 2016) ;
- aucune société n'opère plus sur le bloc 4 du Graben Albertine ;
- le bloc 5 a été attribué à la société britannique Soco International, qui a été accusée de corruption, de violences et d'exploration illégale dans le Parc national des Virunga, classé au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco (*Jeune Afrique* 3 novembre 2015). Mise sous pression par le gouvernement britannique et le Parlement européen (Global Witness 2015), Soco a annoncé, en novembre 2015, renoncer à prolonger sa licence d'exploration (*Jeune Afrique* 24 novembre 2015).

Si la présence d'hydrocarbures dans le Graben Albertine est avérée, la rentabilité de leur extraction est sujette à caution : les forages-tests réalisés par Total et Tullow Oil dans les gisements du Graben Albertine du côté ougandais du lac Albert laissent prévoir un prix de revient autour de 100 dollars par baril, un montant bien au-dessus du prix actuel du pétrole (*Africa Energy Intelligence* 2015).

### **Lac Kivu**

Plus de 55 milliards de mètres cubes de gaz de méthane dissous se trouvent dans les eaux profondes du lac Kivu, ce qui permettrait d'alimenter une centrale de 200 MW pendant 100 ans. Plusieurs accords conclus entre la RDC et le Rwanda pour l'exploitation commune de ces hydrocarbures restent sans effet au vu des différends politiques entre les deux pays. Le Gouvernement congolais traîne à allouer des concessions sur ces ressources de gaz auxquelles s'intéressent plusieurs opérateurs étrangers (*Africa Energy Intelligence* 8 avril 2014). Seul un contrat pour la construction d'une centrale de 5 MW sur la rive congolaise du lac Kivu a été attribué, en février 2016, à la société tunisienne EPPM, accord contesté par la firme locale Kivu Lake Energy Corporation qui proposait ses services à un prix bien inférieur (*Africa Energy Intelligence* 23 août 2016)...

Le Rwanda a, par contre, déjà construit une plate-forme pilote pour extraire ce méthane<sup>4</sup> et a signé un accord, le 8 décembre 2015, avec Symbion Power (États-Unis) pour la construction près de Rubavu d'une nouvelle centrale au gaz de 55 MW, alimentée par les réserves du lac Kivu (*The New Times* 10 décembre 2015). Les développements rwandais confirment donc que ce gisement est économiquement exploitable.

### **Graben Tanganyika**

L'attribution des 10 blocs définis par la RDC le long du lac Tanganyika à des investisseurs reste lettre morte, ce qui souligne l'horizon éloigné d'un développement de son potentiel en hydrocarbures que d'aucuns estiment à 8 milliards de barils (Misser 2013 : 160). Un premier pas a toutefois été posé lors de la rencontre, en octobre 2016, entre les ministres congolais et tanzanien de l'Énergie afin de négocier une exploitation commune des ressources pétrolières du lac Tanganyika. Pareille collaboration vise aussi à permettre l'exportation du brut via le port de Tanga en Tanzanie (*Africa Energy Intelligence* 20 septembre 2016).

Il est important de souligner que tous les bassins d'hydrocarbures en RDC, avérés (Kongo-Central) et potentiels, s'étendent au-delà de la frontière congolaise. Cette situation a déjà provoqué plusieurs tensions avec les pays limitrophes :

- différend avec l'Angola sur la délimitation des eaux territoriales congolaises et donc sur la propriété de gisements de pétrole *off-shore* (*Jeune Afrique* 29 mars 2010);
- désaccord avec l'Ouganda sur le tracé de la frontière au sud du lac Albert (presqu'île de Rukwanzi), frontière qui borde le bloc 5 du Graben Albertine ;
- dispute avec le Rwanda sur le tracé de la frontière commune qui traverse le lac Kivu.

En conclusion, si les ressources d'hydrocarbures identifiées dans les quatre bassins étudiés ci-dessus se révèlent économiquement exploitables, la RDC jouirait de réserves de pétrole de plus de 10 milliards de barils (3 au minimum au Graben Albertine, 8 au Graben Tanganyika), ce qui placerait le pays au rang de l'Angola ou de l'Algérie (voir la figure 1 ci-dessus). Ceci sans compter les réserves *off-shore*, situées dans la zone maritime que la RDC dispute à l'Angola, estimées à plusieurs milliards de barils.

En partant de l'hypothèse que la production de pétrole pourrait alors atteindre 250 000 barils par jour (soit dix fois la production actuelle, objectif

---

<sup>4</sup> Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence 2014.

que s'est fixé le Gouvernement congolais), le PIB et les recettes budgétaires de la RDC, par rapport à 2014, augmenteraient de 3,4 et 1,7 milliards de dollars respectivement, ce qui constitue un apport non négligeable – 10 % du PIB, 37 % du budget de l'État. Cette estimation est élaborée par extrapolation de la contribution des hydrocarbures au PIB et aux recettes de l'État en 2014 (770 et 380 millions de dollars respectivement), telle que reprise dans le rapport de l'ITIE (ITIE RDC & Moore Stephens LLP 2015 : 8, 64) tout en incluant l'effet d'une chute du prix du baril de 92 à 50 dollars.

Nous allons à présent étudier comment transformer cette opportunité de développement en facteur de stabilisation du pays.

## 2. Ressources pétrolières et stabilisation sécuritaire

### 2.1. Modèle d'analyse

La notion de stabilité de la RDC sera décrite à partir du concept de paix positive (*positive peace*) développé par l'Institute for Economics and Peace, institut de recherche indépendant basé à Sydney et leader mondial dans l'analyse et la quantification des facteurs de paix et des bénéfices économiques apportés par celle-ci : « la paix positive se définit par la présence des attitudes, institutions et structures qui créent et soutiennent les sociétés pacifiques ; la paix négative correspond à l'absence de violence directe ou à la crainte de violence » (Institute for Economics and Peace 2015 : 9). Par attitudes, il faut comprendre les normes, croyances, préférences et relations au sein de la société. Les institutions sont les organismes officiels, publics et privés (sociétés, associations d'entreprises, syndicats) créés par les gouvernements ou d'autres groupes. Les structures peuvent être formelles ou informelles et servent de code de conduite commun, partagé par la majorité des citoyens (*ibid.* : 11).

Cette paix positive résulte de la combinaison de huit facteurs clés. Dans notre modèle, quatre de ceux-ci seront condensés en un seul paramètre (voir la table de correspondance en annexe 2), ce qui limitera à cinq le nombre de variables. Cette réduction de complexité est permise par le cadre de notre analyse, plus restreint que l'évaluation intégrale d'un pays, pour laquelle le concept de paix positive a été développé. Les cinq facteurs du modèle seront donc :

- l'infrastructure, qui comprend l'accès aux gisements d'hydrocarbures, la présence de pipelines pour transporter ceux-ci vers des raffineries ou des ports d'exportation, les capacités de raffinage ainsi que la possibilité de stocker et de distribuer les produits raffinés ;
- les compétences clés, à la fois au niveau de l'administration pour la gestion politique du secteur des hydrocarbures et au niveau de la population pour développer l'exploration et l'exploitation des ressources ;

- la gouvernance, qui concerne (1) l'attribution des concessions des gisements, (2) le cadre fiscal et légal de l'exploitation des hydrocarbures, (3) le niveau de corruption de l'administration publique, (4) la protection de l'environnement et (5) la libre circulation de l'information ;
- les acteurs locaux, qui comprennent les autorités nationales, régionales et locales, les chefs coutumiers et les groupes rebelles armés ;
- les acteurs internationaux que sont les compagnies pétrolières, les pays limitrophes, d'autres nations et les organisations multilatérales qui exercent une influence sur la vie politique ou la situation sécuritaire en RDC.

Nous commencerons par une description de l'état actuel de chaque variable, avec une attention particulière au contexte de l'exploitation des hydrocarbures. Ensuite, dans un environnement d'intérêt accru pour le pétrole et le gaz, nous identifierons des initiatives structurelles qui pourraient être activées afin de favoriser l'émergence d'un scénario positif, dans lequel l'exploitation des hydrocarbures provoque une évolution de chaque variable dans une direction qui favorise une paix positive, donc la stabilisation du pays.

## **2.2. Situation actuelle**

Nous décrivons ici l'état actuel de chacune des variables du modèle d'analyse, afin de caractériser le point de départ d'un scénario positif de stabilisation de la RDC.

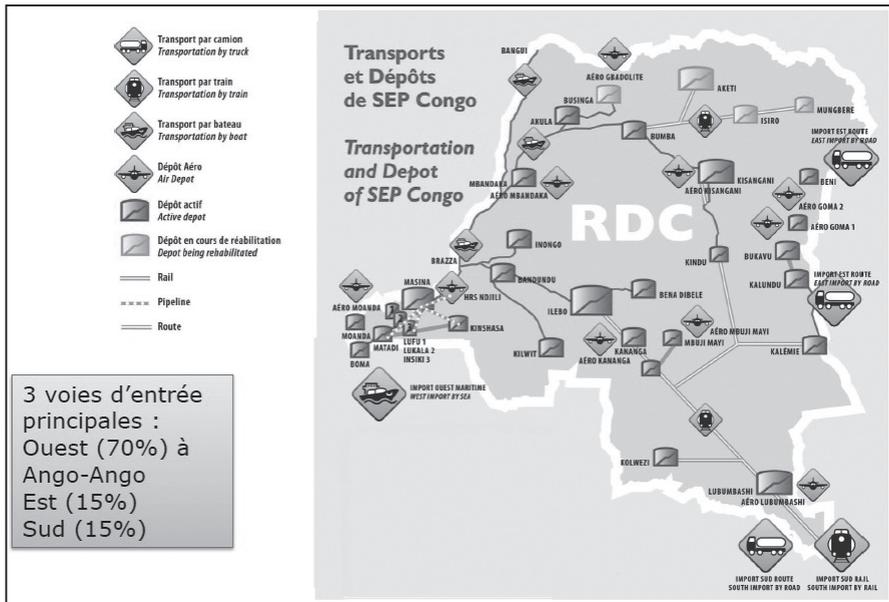
### **2.2.1. Infrastructure**

L'infrastructure de transport peu développée et mal entretenue de la RDC rend ardu l'accès aux gisements pétrolifères : seuls 2800 des 150 000 km de routes sont recouverts d'asphalte ou de béton, le réseau ferroviaire ne s'étend que sur 4000 km dont 860 électrifiés (World Factbook, Central Intelligence Agency 2016). Si ce problème est moins aigu dans le cas du bassin Muanda (*off-shore*) ou du lac Kivu, il est alors compensé par la nécessité d'installer des équipements d'exploration et d'exploitation plus coûteux, tels que plates-formes, barges de forage et terminaux maritimes.

Hormis le pipeline, qui transporte des produits pétroliers raffinés (fuel, essence, kérosène) de Matadi à Kinshasa, aucun oléoduc ou gazoduc n'a été installé sur le territoire congolais pour acheminer une production d'hydrocarbures vers un centre de consommation ou un port d'exportation. Aucune capacité locale de raffinage n'est aujourd'hui disponible et le réseau de stockage et de distribution des produits raffinés, aux mains de la société SEP Congo, reste embryonnaire avec ses 234 000 m<sup>3</sup> d'entrepôts et ses 118 camions, 118 wagons et 25 barges pour couvrir les 2,3 millions de km<sup>2</sup> du pays (iPAD & RDC Forum Pétrole et Gaz 2013).

La figure 4 illustre bien la complexité de la distribution des hydrocarbures en RDC, due à l'absence de pipelines : flux d'entrée principal par voie maritime via la côte ouest du pays (Ango-Ango), redistribution par barges, puis par wagons vers les zones minières du Katanga (Kolwezi, Lubumbashi) et du Maniema (Kindu), importation par camions depuis le Kenya et la Tanzanie pour couvrir les besoins dans la partie orientale du pays, complément d'approvisionnement au Sud par camions depuis la Zambie.

**Figure 4 : réseau de stockage et de distribution de SEP Congo**



Source : iPAD 2013.

Nous pouvons donc qualifier les conditions actuelles d'infrastructure comme peu propices au développement de l'exploitation d'hydrocarbures en RDC.

### 2.2.2. Compétences clés

Malgré les efforts de formation de cadres nationaux congolais, peu de compétences sont disponibles au Congo-Kinshasa, tant sur le plan des acteurs privés que des autorités, qui influencent la politique énergétique du pays.

Les sociétés commerciales actives dans le secteur du gaz et du pétrole en RDC sont de petite taille et ne bénéficient donc ni de la base d'expérience ni de l'assise financière nécessaires pour accélérer le développement des hydrocarbures. Seul opérateur au Kongo-Central, Perenco peine à financer

les investissements requis pour maintenir le niveau de production dans le bassin Muanda. Les sociétés Foxwhelp et Caprikat, titulaires de deux concessions dans le Graben Albertine, ont été créées de toutes pièces lors de l'adjudication de celles-ci et ne bénéficient d'aucune expérience en exploration pétrolière. Seul le groupe Total figure parmi les acteurs chevronnés en RDC, mais sa présence se limite au bloc 3 du Graben Albertine, bloc encore au stade initial – et donc hypothétique – de son développement.

Cette absence de capital d'expérience ralentit aussi la transmission du savoir en matière d'hydrocarbures vers les universités et écoles techniques, ce qui limite la préparation de cadres compétents pour couvrir les besoins en personnel des sociétés privées.

Sur le plan des décideurs politiques, le manque de connaissance du secteur pétrolier est encore plus aigu. Deux symptômes étayent ce constat : le titulaire du poste de ministre des hydrocarbures change très souvent et la Cohydro, qui représente les intérêts de l'État congolais dans les contrats de partage de production (CPP ; voir l'annexe 1), exerce un rôle très passif dans l'exécution et la surveillance de ces engagements.

Cet état de fait est à comparer à la situation en Angola, deuxième producteur africain d'or noir, dont le président Dos Santos est titulaire d'un diplôme d'ingénieur en pétrole (Mission Angola 2016) et dont le ministre des Hydrocarbures, en poste depuis onze ans, a effectué une partie de sa carrière chez Shell, Mobil et Sonangol (équivalent angolais de la Cohydro ; Angola Luanda Pitigrili 2016). Ce dernier a aussi été président de la conférence de l'OPEP en 2009.

### 2.2.3. Gouvernance

La nouvelle loi du 1<sup>er</sup> août 2015 « Portant Régime Général des Hydrocarbures » procure un cadre légal plus élaboré que la réglementation précédente promulguée en 1981<sup>5</sup>. Parmi les améliorations apportées par ce nouveau code, citons :

- la priorité à donner, dans l'exploitation des concessions, à l'emploi de citoyens congolais et aux services de sous-traitants locaux pour développer les compétences nationales en matière d'hydrocarbures ;
- l'obligation de publier à intervalle régulier sur le site web du ministère des Hydrocarbures, pour chaque concession, les quantités produites, les recettes générées, les montants versés à l'État (redevances, bonus de signature...) ;
- l'inclusion obligatoire dans chaque CPP de clauses qui couvrent (a) la formation des cadres congolais employés par l'opérateur du contrat, (b) la participation au développement de l'infrastructure communautaire

---

<sup>5</sup> Loi n° 15/012 du 1<sup>er</sup> août 2015.

- et (c) la mise en œuvre d'interventions sociales (ces dernières pour un montant équivalent à 0,5 % du *profit oil* – voir l'annexe 1) ;
- l'interdiction de brûler les gaz associés au pétrole extrait et l'obligation d'inclure leur traitement dans le plan de développement du gisement ;
  - la création d'un fonds pour les générations futures alimenté par une partie du *profit oil* perçu par l'État congolais.

Force est toutefois de constater que la nouvelle réglementation sur les hydrocarbures présente nombre de zones d'ombre, voire même des clauses contraires à la bonne gouvernance :

- la Cohydro ne constitue plus l'unique véhicule par lequel l'État participe aux CPP ; la RDC peut être représentée dans un CPP par une société publique créée pour la circonstance, ce qui dilue l'accumulation d'expérience et ouvre la porte à l'exercice de pratiques de corruption (une société publique pour chaque ministre ?) ;
- le Conseil des ministres de la RDC se réserve le droit d'expropriation, voire même de déclassement de zones protégées pour favoriser l'exploitation d'hydrocarbures en raison de la poursuite d'« intérêts nationaux » – un critère sujet à toutes les interprétations ;
- la procédure d'appel d'offres pour l'attribution des concessions reste floue quant aux critères de décision ; celle-ci peut même être remplacée par une procédure restreinte (sans définition précise !) si le potentiel en hydrocarbures d'un bloc n'est pas suffisamment démontré – ce critère pourrait s'appliquer à tous les bassins de la RDC... ;
- le plan de restauration d'un site en fin d'exploitation est soumis à la seule approbation du ministre des Hydrocarbures, sans avis du ministre de l'Environnement – le risque de conflit d'intérêts est ici flagrant.

Le régime fiscal instauré par la nouvelle loi introduit aussi un nouvel élément sujet à caution : la « zone fiscale » à laquelle appartient un gisement d'hydrocarbures. Celle-ci détermine le montant de la redevance, des bonus de première production, de signature et de permis d'exploitation à verser à l'État (pratique courante dans l'industrie pétrolière), ainsi que la proportion maximale de la production qui peut être allouée au *cost oil* et la hauteur de la participation de la RDC au *profit oil* (voir l'annexe 1). Quatre zones fiscales ont été déterminées sur la base de la géologie et de l'environnement des blocs pétroliers ou gaziers à concéder. Voilà à nouveau un critère ouvert à interprétation, qui favorisera la corruption. En effet, suivant la zone fiscale d'un gisement, les flux financiers qui reviendront au concessionnaire varieront grandement, comme indiqué dans la figure 5.

**Figure 5 : influence de la zone fiscale sur les revenus d'un concessionnaire**

Paramètre fiscal	Zone fiscale A	Zone fiscale B	Zone fiscale C	Zone fiscale D
Redevance (% de la production)	12,5 %	11,0 %	9,5 %	8,0 %
<i>Cost oil</i> (% maximum de la production)	55 %	55 %	60 %	65 %
Part RDC du <i>profit oil</i>	45 %	40 %	40 %	35 %

Il apparaît de façon claire dans la figure 5 que l'opérateur a tout intérêt à convaincre les autorités de classer sa concession dans la zone fiscale D.

La nouvelle loi sur les hydrocarbures constitue donc une avancée dans la gouvernance du secteur, mais demeure encore insuffisante, car ses imprécisions laissent toujours le champ libre à la corruption, problème endémique dans l'administration congolaise.

Les indicateurs de gestion publique de la Banque mondiale, l'index de corruption perçue établi par Transparency International et le « *Fragile State Index* » du « *Fund for Peace* » sont combinés par l'« Institute for Economics and Peace » dans son facteur « niveau de corruption », lequel intervient dans le calcul de son indice de paix positive pour la RDC (Institute for Economics and Peace 2015 : 69, 76). Ce paramètre reçoit une cote élevée (4,3 sur une échelle de 5) pour l'année 2015, ce qui confirme la préférence marquée des gestionnaires de l'État pour leurs objectifs personnels, au détriment de l'intérêt général.

Une illustration claire de ce problème de corruption se retrouve dans la polémique soulevée par les activités de l'opérateur pétrolier Soco International dans le bloc 5 du Graben Albertine, sur le territoire du Parc national des Virunga – situation déjà évoquée au point précédent (voir la sous-section 1.2.2). Malgré le caractère unique de l'écosystème de cette zone, qui jouit du statut de patrimoine mondial de l'humanité délivré par l'Unesco et qui abrite les derniers gorilles des montagnes en voie de disparition, certains membres des autorités congolaises ont émis le souhait de diminuer la superficie du parc. Ceci afin de permettre à Soco International d'effectuer des forages, en totale contradiction avec l'adhésion de la RDC à la charte de l'Unesco (*Jeune Afrique* 22 janvier 2016). Des membres des FARDC ont même été corrompus par l'opérateur pour lui faciliter l'accès au territoire des Virunga, avec usage de la force (Global Witness 2015). La protection de l'environnement, capital exceptionnel en RDC, ne figure donc pas encore en bonne place sur l'agenda des autorités congolaises.

Autre exemple remarquable de la corruption ambiante : la société Nessergy, propriété de Dan Gertler, un proche du président Kabila,

a revendu, en 2014, à l'État congolais des concessions pétrolières *off-shore* pour un montant 300 fois supérieur à leur valeur d'achat. À souligner que ces droits d'exploitation ont été concédés dans une zone disputée par la RDC à l'Angola et que la firme Nessergy, créée quelques semaines avant l'attribution des concessions, n'a effectué aucune activité d'exploration avant de revendre cet actif !

Le dernier élément de gouvernance que nous évaluerons concerne la libre circulation de l'information. L'obligation légale de publier les CPP et les flux financiers y afférant est peu respectée. Les dirigeants congolais pratiquent aussi souvent la langue de bois quand ils sont interrogés sur l'attribution de contrats liés aux hydrocarbures, comme en octobre 2016 au sujet du très onéreux projet de construction, par EPPM, d'une centrale électrique à alimenter par le gaz du lac Kivu (voir la sous-section 1.2.2 ; *Africa Energy Intelligence* 18 octobre 2016). Si certaines voix s'élèvent pour plus de responsabilisation des décideurs, leur portée reste limitée, comme souligné par Reporters sans Frontières (Reporters sans Frontières 2016) et l'ONU (ONU, Conseil de Sécurité 2016) : intimidation, emprisonnement voire assassinat de journalistes non favorables au régime de Kinshasa, coupures de signaux radio, blocage de l'accès aux réseaux sociaux sont monnaie courante.

Les conditions actuelles de gouvernance en RDC constituent donc un frein au développement harmonieux du secteur des hydrocarbures. Si la nouvelle législation en cette matière pose un pas dans la bonne direction, force est de constater qu'elle sert aujourd'hui de façade à une administration publique qui considère cette activité économique comme une source d'avantages particuliers. Par conséquent, des concessions sont accordées, revendues, réallouées, mais aucune avancée concrète n'est observée dans la mise en valeur des ressources en gaz et pétrole du pays. Et le retard accusé dans ce développement par rapport aux pays limitrophes ne semble pas déranger les dirigeants congolais dont l'absence d'initiatives est criante.

#### **2.2.4. Acteurs locaux**

L'évolution du pouvoir central est aujourd'hui incertaine : les élections présidentielles prévues en 2016 ont été repoussées à avril 2018, suite à des carences administratives et budgétaires pour recenser les électeurs. La Constitution congolaise interdit à l'actuel président Kabila, dans son deuxième mandat, de se représenter, mais ses partisans et son cercle rapproché manœuvrent pour imposer une phase de transition et ainsi prolonger sa présence au pouvoir (*The Africa Report* 2015). Le Rassemblement, principale plate-forme de l'opposition menée par Tshisekedi et Katumbi, soupçonne le chef de l'État de préparer une révision constitutionnelle qui lui assurerait un troisième mandat (*Jeune Afrique* 15 novembre 2016).

Quant aux gouverneurs des provinces congolaises, ils sont en fréquentes querelles avec le Gouvernement central sur la répartition des recettes fiscales. La dispute est aiguë dans les régions minières (Sud et Est du pays) et au Kongo-Central (production pétrolière), larges contributeurs au budget de l'État : même si le Code minier prévoit une clé de répartition de la rente minière entre Kinshasa et les provinces, celle-ci n'est pas respectée par le Gouvernement central (ITIE RDC & Moore Stephens LLP 2015 : 98). Cet état de fait, joint au manque de transparence dans l'attribution des licences d'exploitation, alimente la méfiance des provinces à l'égard des opérateurs industriels, surtout dans le cas des hydrocarbures, source potentielle de flux financiers considérables.

Les maires, bourgmestres et chefs coutumiers partagent la même ambition que les gouverneurs, à savoir bénéficier des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles situées dans leur territoire, sur un plan personnel mais aussi pour leurs administrés. Mais ces autorités locales craignent aussi que les activités extractives puissent entraîner des effets néfastes sur l'accès à des facteurs vitaux tels les sols fertiles, le bois, le poisson ou le gibier (International Crisis Group 2012 : 20).

Cet élément revêt toute son importance dans le contexte des conflits ethniques qui secouent l'Est de la RDC, conflits liés à l'accès à la terre et à l'exploitation du bois et des minerais. Ces antagonismes ont favorisé la création d'une autre catégorie d'acteurs locaux, surtout en Ituri et dans les deux Kivu (Nord et Sud), à savoir les groupes rebelles armés. Ceux-ci exercent aussi une influence sur l'activité économique de l'Est congolais, comme décrit dans l'exposé de la situation sécuritaire du Congo-Kinshasa (section 1.1.).

La faible gouvernance qui gangrène la RDC a donc créé un réseau complexe d'acteurs locaux corrompus, frustrés d'être exclus de la « manne des ressources » et donc méfiants vis-à-vis de l'État central, voire même séparatistes.

### **2.2.5. Acteurs internationaux**

Nous aborderons la cinquième variable du modèle d'analyse sur trois niveaux :

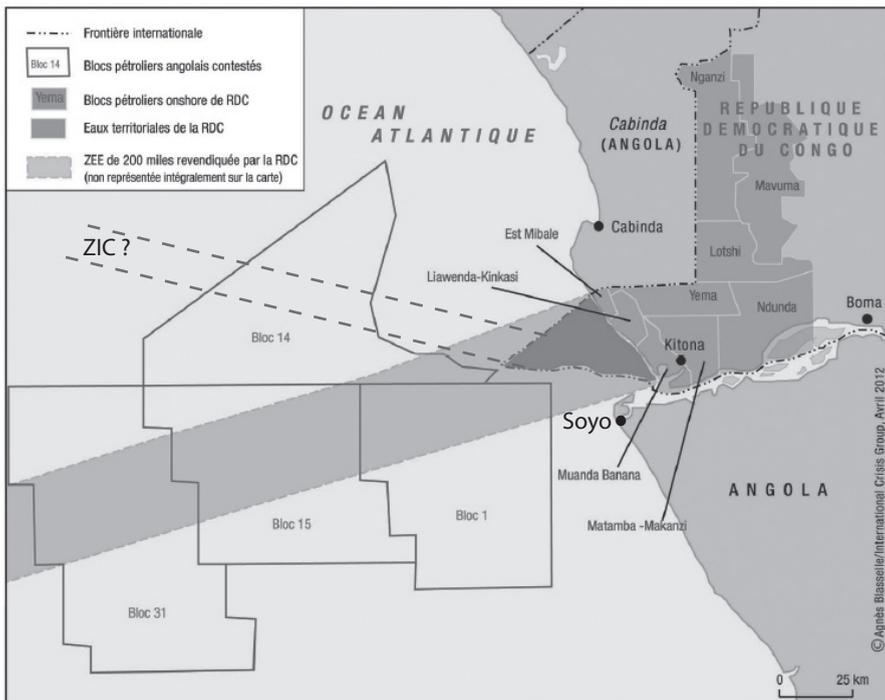
- les pays limitrophes avec lesquels subsistent des différends, à savoir l'Angola, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda ;
- les autres pays et institutions multilatérales d'Afrique qui jouent un rôle en RDC et que sont l'Afrique du Sud, la Tanzanie, la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC), la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et l'Union africaine ;
- les pays non africains et les organisations internationales qui peuvent influencer le cours des événements en RDC, liste que nous limiterons par souci de concision à la Belgique, les États-Unis, la Chine, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE) et l'ONU.

## Les pays limitrophes

### Angola

Un contentieux perdure entre l'Angola et la RDC sur la délimitation de la zone économique exclusive (ZEE) congolaise. La figure 6 montre que l'accès de la RDC aux riches gisements pétrolières au large de ses côtes est fermé, ce qui a incité le Gouvernement congolais à revendiquer, à partir de 2003, une part de ces ressources naturelles aujourd'hui exploitées par l'Angola.

**Figure 6 : eaux territoriales de la RDC – situation actuelle et revendications congolaises**



Source : International Crisis Group 2012.

Le litige s'est amplifié en 2009 quand Kinshasa a déposé une plainte auprès de l'ONU, portant sur la convention de Montego Bay qui reconnaît le droit exclusif à un état côtier d'exploiter les ressources naturelles situées sur son plateau continental. Un nouvel accord, en décembre 2009, a créé un groupe de travail mixte visant à définir une zone d'intérêt commun (ZIC) et les frontières maritimes des deux pays, mais sans avancées réelles. L'Angola a toutefois réussi à obtenir de la RDC, en 2011, le droit de passage, par les eaux territoriales congolaises, du gazoduc marin qui relie

l'enclave de Cabinda au terminal de Soyo, contre une redevance annuelle de 4,5 millions de dollars (ITIE RDC & Moore Stephens LLP 2015 : 12) – ceci sans contrepartie dans la résolution du litige des frontières maritimes.

Une ébauche de solution est enfin apparue, en janvier 2015, par la signature d'un accord entre Sonangol (société publique angolaise) et Cohydro sur l'exploitation conjointe des hydrocarbures dans la ZIC (Angop 2015). La chute importante des revenus de l'État angolais, liés aux prix pétroliers, a porté un arrêt net, en septembre 2015, à la mise en œuvre de cette convention.

L'évolution de ce litige territorial souligne l'attitude dominante de l'Angola dans ses relations avec la RDC. Le soutien apporté par Luanda à Laurent-Désiré Kabila pour destituer Mobutu, en 1997, et l'aide militaire angolaise prodiguée durant la seconde guerre du Congo (1998-2003) expliquent ce rapport de force. Et le contexte actuel des élections présidentielles congolaises pourrait inciter le président Dos Santos, expert en matière d'hydrocarbures (voir la sous-section 2.2.2), à monnayer son soutien à un troisième mandat de Kabila par une résolution favorable à l'Angola du litige des eaux territoriales.

### Rwanda

Les relations entre le Rwanda et la RDC restent tendues depuis 1998 en raison des incursions répétées des troupes de Kigali dans l'Est congolais pour poursuivre les génocidaires de 1994 (regroupés au sein du FDLR), accaparer les ressources naturelles du sous-sol ou protéger les intérêts des populations d'ethnie tutsi comme les Banyamulenge. Le soutien rwandais aux rebelles du M23 en 2012-2013 ainsi que les réticences de Kinshasa à éradiquer le FDLR, composé d'opposants hutu au président Kagame, constituent autant de motifs de désaccord profond.

Cette situation freine le développement des hydrocarbures. En effet, même si une convention existe déjà depuis 1975 entre le Rwanda et la RDC pour l'exploitation commune du gaz du lac Kivu, accord confirmé au sommet de Gisenyi en 2007, aucun développement concret n'a encore vu le jour. Et ce même après la signature, en 2009, d'un accord entre les deux pays pour la construction d'une centrale électrique de 200 MW alimentée par cette même source d'énergie (International Crisis Group 2012 : 9). Seul point positif à souligner : les deux centrales hydroélectriques sur la rivière frontalière Ruzizi sont gérées en tripartite par la RDC, le Rwanda et le Burundi et n'ont jamais interrompu leur production, même en temps de conflit armé<sup>6</sup>. Une troisième centrale est en projet et sera opérée suivant le même schéma

---

<sup>6</sup> Interview du professeur Stefaan Marysse, directeur honoraire de l'Institut du Développement de l'Université d'Anvers, directeur du CRE-AC, réalisée le 5 mars 2016 ; voir les questions en fin de chapitre.

de cogestion. La production d'énergie pourrait-elle servir de plate-forme de rapprochement entre les deux pays ?

### Burundi

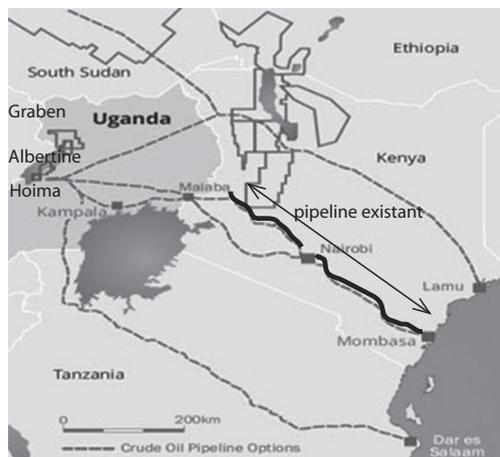
À part la présence aujourd'hui plus sporadique de rebelles burundais des Forces nationales de Libération (FNL) au Sud-Kivu, opposés au gouvernement de Bujumbura, peu de raisons de conflit existent entre la RDC et le Burundi. Toutefois, la récente élection du président Nkurunziza à un troisième mandat en dépit de la Constitution a causé des heurts violents entre les forces de l'ordre et la population, un climat d'instabilité qui pourrait s'étendre à l'Est congolais.

### Ouganda

La présence de pétrole dans le Graben Albertine a provoqué de vives tensions entre la RDC et l'Ouganda depuis 2007, autour de la définition de la frontière entre les deux pays sur le lac Albert et surtout sur la presqu'île de Rukwanzi, dans la partie sud de celui-ci. Un accord pour une exploitation commune des gisements d'hydrocarbures a été signé par les présidents Kabila et Museveni en septembre 2007, mais son application se heurte toujours à un désaccord quant au partage de la presqu'île.

Entre-temps, l'Ouganda a avancé dans l'exploration des gisements de pétrole sur sa rive du lac Albert et étudie plusieurs options d'exportation du pétrole brut par pipeline, comme illustré dans la figure 7, avec une récente préférence pour un tracé vers le port de Tanga en Tanzanie (*Africa Energy Intelligence* 15 novembre 2016).

**Figure 7 : projets de pipeline pour l'exportation du pétrole brut ougandais**



Source : *The Observer* 2015.

En conclusion, le Gouvernement congolais doit faire face à nombre de litiges avec ses pays limitrophes, souvent en raison de la présence d'hydrocarbures à ses frontières. Le retard de la RDC à développer ces sources d'énergie, combiné à ses tergiversations dans la résolution durable de ses problèmes internes et externes, pose un frein significatif au développement économique du pays et, partant, de la région.

### **Les autres pays et les institutions multilatérales d'Afrique**

#### **Afrique du Sud**

La RDC et l'Afrique du Sud entretiennent des liens étroits, entre autres par la relation privilégiée entre les présidents Kabila et Zuma. Le chef de l'État congolais a même été jusqu'à accorder une concession d'exploration dans le Graben Albertine à deux sociétés inconnues et inexpérimentées, Caprikat et Foxwhelp (voir la sous-section 2.2.2) dont le bénéficiaire n'est autre que le neveu de son homologue sud-africain (International Crisis Group 2012 : 15)...

Par ailleurs, les récents accords passés entre l'Afrique du Sud, l'Angola et la RDC revêtent autant un caractère politique (soutien au rétablissement de la paix dans l'Est congolais) qu'économique : développement du chemin de fer pour exporter les minerais du Katanga vers Lobito et vers les sept ports sud-africains situés sur une route maritime fort fréquentée, fourniture de 2500 MW d'électricité (à produire par le projet Grand Inga) à l'Afrique australe afin de combler son déficit attendu en énergie nucléaire<sup>7</sup>.

#### **Tanzanie**

Après des années de désaccord sur le tracé de la frontière à travers le lac Tanganyika, une nette amélioration des relations entre la RDC et la Tanzanie s'est concrétisée par la signature, en octobre 2016, d'un accord sur l'exploitation commune des ressources pétrolières situées sous et autour du lac. Ce projet prévoit également que le Congo-Kinshasa se raccorde au pipeline qui reliera l'Ouganda au port de Tanga afin d'exporter le brut qui pourrait être extrait du Graben Albertine (*The East African* 8 octobre 2016).

#### **Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC)<sup>8</sup>**

Cette organisation, créée en 1992, regroupe 15 pays, dont la RDC, pour favoriser le développement économique, la paix, la sécurité, l'augmentation du bien-être et l'assistance mutuelle par l'intégration régionale. Sous forte influence de l'Afrique du Sud, première puissance africaine, la SADC

---

<sup>7</sup> Interview du professeur Stefaan Marysse réalisée le 5 mars 2016 ; voir les questions en fin de chapitre.

<sup>8</sup> South African Development Community 2016.

intervient à la fois sur les plans sécuritaire et socio-économique, par des instruments assez développés comme un pacte de défense mutuelle.

#### Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL)

La CIRGL constitue une plate-forme de contact entre ses pays membres pour dénouer les conflits locaux, mais produit peu d'avancées concrètes, faute de structures adéquates. En effet, l'absence de commissions techniques de travail pour réunir les participants autour de problèmes structurels ou politiques rend l'efficacité de la CIRGL sujette à la seule personnalité de son président. Cet état de fait limite beaucoup la crédibilité des programmes, pourtant pertinents, avancés par la CIRGL.

#### Union africaine (UA)

L'UA exerce un rôle plus actif pour rétablir la stabilité dans la région des Grands Lacs. Ainsi, sous son impulsion, l'Accord-Cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération en RDC et dans la région des Grands Lacs (« Peace, Security and Cooperation Framework for DRC and the Great Lakes Region » – PSCF) a été signé à Addis-Abeba le 24 février 2013. Ce programme, placé sous l'égide de l'ONU avec le soutien de l'UA, de la CIRGL et de la SADC, vise à stabiliser l'Est congolais, entre autres par la promesse des voisins de la RDC de non-ingérence dans ses affaires intérieures et de non-assistance aux groupes rebelles armés. La mission de la MONUSCO est aussi adaptée, avec la création d'une brigade d'intervention dotée d'un mandat d'imposition de la paix et composée d'éléments militaires de membres de la SADC (*The Guardian* 24 février 2013).

L'UA joue également un rôle actif dans la résolution de l'actuelle impasse qui sévit en RDC pour le prochain scrutin présidentiel, entre autres par l'envoi de l'ancien Premier ministre togolais Edem Kodjo comme médiateur entre le Gouvernement et l'opposition (*Jeune Afrique* 18 janvier 2016).

### **Les pays non africains et les organisations internationales**

#### Belgique

Depuis le changement de régime en 1997, les relations diplomatiques entre Bruxelles et Kinshasa sont souvent tendues. Les prises de position répétées de la Belgique pour le respect de l'État de droit sont interprétées par la RDC comme une ingérence de l'ancien colonisateur dans ses affaires intérieures.

Les échanges économiques belges avec le Congo-Kinshasa sont aujourd'hui modestes : 400 millions d'euros d'exportations vers la RDC, 300 millions d'euros d'importations congolaises vers la Belgique (Agence pour le Commerce extérieur 2015 : 5-13). Même si notre pays occupe toujours une place prépondérante dans le commerce entre l'UE et Kinshasa,

d'autres pays comme la Chine et l'Afrique du Sud nous ont bien dépassés (France Diplomatie 2016).

La RDC occupe la première place dans l'aide directe au développement accordée par la Belgique, avec un modeste budget annuel de 80 millions d'euros, pour financer des projets en agriculture, en développement rural et dans l'enseignement technique et professionnel (CTB, Agence belge de Développement 2016).

Nous devons donc constater une perte d'influence politique et économique de la Belgique en RDC.

La Belgique maintient toutefois un rôle clé au niveau de la Défense, par sa participation à la MONUSCO et au programme EUSEC RDC, mais surtout par le programme de partenariat militaire qui forme et encadre les trois bataillons de réaction rapide ainsi que le quartier général de la brigade qui les regroupe<sup>9</sup>. La Défense assure aussi le rôle de nation experte pour l'évacuation des ressortissants européens établis dans la région des Grands Lacs en cas de menace avérée pour leur sécurité (La Défense 2014 : 28).

### États-Unis

La politique étrangère des États-Unis donne la priorité à la diversification de ses sources d'approvisionnement en hydrocarbures ainsi qu'à la sécurisation des lignes de transport de ceux-ci. D'où l'intérêt américain pour l'Angola, où la société Chevron contrôle 75 % de la production pétrolière et pour le Golfe de Guinée, deux régions qui représentent 14 % de l'approvisionnement des États-Unis en or noir (Victor *et al.* 2007 : 133-135).

Sous couvert de motifs humanitaires, le gouvernement Clinton a créé en 1994 l'Initiative de la Grande Corne de l'Afrique, sur un territoire présenté par la figure 8.

Ce programme vise, en fait, à sécuriser, par la lutte contre l'islamisme radical, la route maritime du pétrole autour de l'Afrique. Il fournit dans ce contexte une protection politique et une assistance militaire importante à des pays comme le Rwanda et l'Ouganda (Bucyalimwe Mararo 2015).

Cette aide accordée aux voisins de la RDC pourrait être vue par Kinshasa comme un soutien indirect des visées expansionnistes de ces pays, ce qui ne favorise pas la relation avec Washington, sous haute tension depuis les sanctions prises par les États-Unis à l'encontre de responsables congolais accusés de répression violente d'opposants au régime (*Jeune Afrique* 2016).

---

<sup>9</sup> Chambre des Représentants de Belgique 2014.

**Figure 8 : pays couverts par l'Initiative de la Grande Corne de l'Afrique**



## Chine

L'Afrique présente une double opportunité pour la Chine : elle constitue une source abondante en ressources naturelles (hydrocarbures, minéraux, produits agricoles) et présente des débouchés importants pour l'industrie chinoise en matière d'infrastructures. Ceci explique la politique de « *real économisme* » pratiquée par Pékin, qui ne s'encombre pas trop de considérations humanitaires (Victor *et al.* 2007 : 136-139).

La présence commerciale chinoise en RDC est bien développée et s'illustre notamment par l'accord Sicominés signé en 2007, lequel donne à la Chine un accès à d'importants gisements de cuivre, d'or et de cobalt en échange du financement de projets d'infrastructures dont le montant s'élève à 3 milliards de dollars. Ces chantiers seront réalisés par des entreprises chinoises, avec des lignes de crédit remboursées par les profits de l'exploitation des minerais. Reste toutefois encore à régler le problème de la fourniture en énergie électrique (Reuters 9 juillet 2015)...

La Chine a par ailleurs déjà démontré son intérêt à prendre une part active dans le secteur de l'énergie des pays limitrophes de la RDC : en témoignent le projet de construction d'un pipeline en Ouganda par la société CNOOC (voir plus haut) et l'installation d'une centrale thermique en Angola.

### Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE)

L'ITIE, qui regroupe 49 pays exploitant des ressources pétrolières, gazières et minières, fixe une norme commune en matière de gouvernance de l'activité extractive. Elle implique à la fois les gouvernements, les entreprises et la société civile. Par une large diffusion de l'information relative aux paiements d'impôts, aux licences, aux contrats et à la production, l'ITIE vise à promouvoir une gestion durable et responsable des ressources naturelles, au bénéfice de toute la population.

La RDC a été reconnue comme pays conforme à la norme ITIE en 2014 (ITIE RDC & Moore Stephens LLP 2015). Ce statut favorise sans aucun doute une meilleure transparence dans la gestion des richesses pétrolières et minières du pays, comme en témoigne le rapport 2014 publié en décembre 2015 par l'ITIE et le cabinet d'audit international Moore Stephens (*ibid.*).

### ONU

La MONUSCO, établie en 2000, constitue la plus importante opération de maintien de la paix des Nations unies avec un budget annuel de 1,3 milliard de dollars et quelque 18 000 personnes sur le terrain.

L'ambition initiale de l'ONU était de combler les vides étatiques dans l'Est congolais, par une approche centralisée et articulée sur une aide militaire aux FARDC. Après la période sanglante des années 2009-2012, la stratégie onusienne, résumée dans son « International Security and Stabilization Support Strategy » (I4S), a été réorientée vers un travail au niveau local. La priorité a été placée sur le dialogue communautaire afin de résoudre les causes régionales des conflits.

Force est de constater que la MONUSCO contribue de manière ambiguë à la nouvelle conception de l'I4S : elle continue à se concentrer sur la brigade d'intervention pour combattre les rebelles et accorde peu d'attention aux spécificités locales. Cette dichotomie entre la stratégie et sa réalisation entraîne la détérioration des relations entre la RDC et l'ONU et génère ainsi des pressions pour réduire les effectifs de la MONUSCO (Rift Valley Institute 2016).

### Remarque finale sur les acteurs internationaux

Il convient d'inclure dans l'analyse le rôle joué par les compagnies pétrolières, d'envergure internationale. Si certaines constituent de véritables acteurs industriels, telles que Perenco ou Soco International, elles adoptent toutefois une attitude parfois peu respectueuse du bien commun, comme l'illustre la saga Soco dans le Parc national des Virunga (voir les sections 1.2.2 et 2.2.3). D'autres sont de véritables sociétés-écrans, établies dans des paradis fiscaux et servant d'obscurs intérêts particuliers, comme Caprikat et Foxwhelp, propriété d'un neveu du président sud-africain Zuma ou Nessergy, détenue par Dan Gertler, proche de Kabila. Ces dernières

n'apportent aucune compétence ni contribution concrète au développement des hydrocarbures, mais participent à des transactions financières dont la finalité est pour le moins douteuse.

Toutes ces pratiques discutables se déroulent sous les yeux de la Cohydro, qui dépend directement du ministère des Hydrocarbures et devrait exercer un rôle de promoteur de la bonne gouvernance dans l'exploitation du pétrole et du gaz. Nul doute qu'il y a encore du chemin à parcourir...

### **2.2.6. Situation actuelle – conclusion**

La description de l'état présent des cinq variables du modèle développé pour caractériser la stabilité de la RDC souligne le caractère précaire de celle-ci et génère des inquiétudes légitimes :

- l'infrastructure actuelle est insuffisante pour favoriser le développement du secteur des hydrocarbures : il y a peu de routes, pas de pipelines ni de raffineries ;
- peu de compétences clés sont disponibles, tant dans l'administration que dans le secteur privé ;
- la gouvernance est faible : la nouvelle législation sur l'exploitation des hydrocarbures est imparfaite et ne combat pas assez la corruption, le respect de l'environnement ne figure pas parmi les priorités de l'administration, la transparence n'est pas assurée en matière de circulation de l'information ;
- les acteurs locaux sont nombreux, souvent corrompus et, en règle générale, exclus du débat sur la distribution des bénéfices de l'exploitation des ressources, d'où leur tendance à se les approprier de manière illégale ou non concertée ;
- l'analyse du rôle des acteurs internationaux souligne le peu de soutien dont jouit la RDC : voisins méfiants ou dominants, voire expansionnistes, organisations africaines qui peinent à avancer sur le terrain de l'entente et de la collaboration entre leurs membres, poursuite d'intérêts stratégiques contradictoires par la Chine et les États-Unis, rôle limité de la Belgique, piétinement de la MONUSCO, pratiques douteuses des compagnies pétrolières présentes en RDC.

Ce diagnostic rejoint le jugement émis par l'Institute for Economics and Peace, dont l'index de paix positive classe la RDC en 156<sup>e</sup> place sur 162 (Institute for Economics and Peace 2015 : 24-25)...

Nous allons à présent nous attacher à identifier, à partir de cette situation actuelle, les instruments 3D (Diplomatie, Développement, Défense) qui pourraient favoriser le développement d'un scénario positif, dans lequel l'exploitation des hydrocarbures participe à l'établissement d'une paix positive et durable.

### 2.3. Scénario positif – description

Le scénario positif part de l'hypothèse que la RDC se définit une politique énergétique cohérente, sur un horizon de 20 ans et articulée sur les ressources suivantes.

Objectifs à court terme (5 ans) :

- augmenter l'exploitation du pétrole *off-shore* dans le bassin Muanda à 250 000 barils par jour, après avoir atteint un accord équilibré avec l'Angola sur la ZEE congolaise (voir la section 2.2.5.) ;
- exploiter le gaz du lac Kivu, puisque la rentabilité de cette source est prouvée par les développements récents au Rwanda ;
- développer des centrales hydroélectriques décentralisées de taille réduite, comme le projet Ruzizi III (147 MW), à budget d'investissement restreint, qui facilitent l'accès des régions, poumons économiques, à l'électricité.

Objectifs à moyen terme (10-20 ans) :

- accélérer la prospection détaillée du Graben Tanganyika, où la quantité la plus importante de ressources pétrolières a été pressentie (8 milliards de barils) et où les contraintes environnementales sont plus légères que dans le Graben Albertine ;
- garder les gisements potentiels du Graben Albertine en réserve pour des temps plus propices avec un prix du pétrole plus élevé et une situation sécuritaire plus stable.

Cette politique pragmatique réalise un équilibre sain entre trois sources d'énergie et donne la priorité à des ressources d'hydrocarbures avérées, exploitables dans des délais raisonnables. Elle ne contredit pas non plus la sécurité énergétique à long terme : ainsi, le projet du barrage du Grand Inga ne doit pas être abandonné, mais sa réalisation doit s'envisager dans la durée.

La première condition essentielle à l'application de cette stratégie, la garantie de son succès, est la mise en place d'éléments clés de gouvernance. La nouvelle loi sur les hydrocarbures doit être modifiée pour assurer une meilleure transparence dans l'attribution des concessions et pour canaliser la participation de l'État aux CPP via la seule Cohydro. Une réforme du régime fiscal du secteur minier s'impose aussi, comme suggéré par le FMI, afin d'aligner sa contribution au budget congolais avec celle des hydrocarbures (International Monetary Fund 2015 : 20). La répartition, entre Kinshasa et les provinces, des recettes fiscales et financières des industries extractives s'effectuera en parfaite conformité avec les règlements qui la régissent. La RDC respectera ses engagements internationaux en matière de protection de l'environnement, ce qui suppose de garder le territoire du Parc

national des Virunga intact et d'y bannir les activités pétrolières. Enfin, les autorités congolaises devront garantir la transparence de l'information sur les concessions, les CPP et les flux financiers entre l'État et les opérateurs des champs pétrolifères, en accord avec les pratiques de l'ITIE. La lutte contre la corruption passe par ces mesures structurelles.

Une fois ces mesures de gouvernance initiées, l'accès du Congo-Kinshasa aux compétences clés pour développer le secteur des hydrocarbures se verra facilité. En effet, les multinationales pétrolières et les opérateurs compétents montreront alors davantage d'intérêt à s'établir en RDC. Ils y apporteront leur savoir-faire, qui se transmettra à leurs employés congolais.

Par ses interactions avec ces firmes spécialisées, la Cohydro enrichira ses connaissances en gestion pétrolière. La coopération au développement peut aussi accélérer ce transfert de compétences, entre autres par l'octroi de bourses d'études permettant à de jeunes Congolais de participer au programme conjoint de formation entre l'Université catholique de Louvain et l'Institut français du Pétrole.

La présence d'opérateurs pétroliers expérimentés avec une assise financière solide favorisera aussi le développement de l'infrastructure, par un engagement de ces derniers à y contribuer en échange d'avantages fiscaux temporaires. Pareil accord permettrait d'améliorer en priorité le réseau routier, l'accès aux soins et l'éducation, trois vecteurs de développement économique avec un effet multiplicateur élevé. Sur le plan sectoriel, le site de la raffinerie de Muanda pourrait être réhabilité, avec la construction de capacités modernes, plus efficaces et plus respectueuses de l'environnement. La construction de pipelines, exercice coûteux, ne figure pas parmi les priorités si l'exploitation pétrolière se concentre dans le bassin Muanda – une collaboration avec l'Ouganda pourrait toutefois s'envisager autour de son futur oléoduc (voir la figure 7), afin d'approvisionner l'Est congolais en produits raffinés et ensuite, si le Graben Albertine est exploité, d'en exporter le pétrole brut. Toujours au niveau de l'infrastructure, la construction d'une centrale thermique de 200 MW sur les bords du lac Kivu, alimentée par le gaz méthane, assurera l'accès à l'électricité dans les provinces orientales. Tous ces projets créeront de l'emploi, accroîtront le niveau de vie de la population et augmenteront par conséquent les recettes fiscales de l'État congolais.

Cela nous amène à la quatrième variable de notre modèle d'analyse, les acteurs locaux. Nous formulons l'hypothèse que Kabila ne monopolise pas le pouvoir et que le Gouvernement congolais se consacre en priorité à moderniser l'administration, à développer l'éducation et la santé, à assurer la loyauté et l'efficacité des FARDC par des salaires décents et réguliers pour ses membres, ainsi qu'une formation et un équipement adéquats.

Dans les provinces, l'accent se porte sur le dialogue communautaire, facilité par la libre circulation de l'information qui permet un débat ouvert.

Transparence et respect mutuel caractérisent les relations entre Kinshasa, les gouverneurs et les opérateurs pétroliers. Ces derniers prennent en compte les contraintes locales et intègrent des mesures d'atténuation dans leurs plans, en cas d'impact social ou environnemental négatif de l'activité extractive. La juste répartition des recettes fiscales entre la capitale et les provinces permet à celles-ci de financer des projets de bien-être. Les éléments locaux des FARDC assurent la stabilité de l'État de droit.

Ces facteurs positifs entraînent deux effets bénéfiques : les groupes rebelles perdent vite leur raison d'être, les tensions internes se réduisent et la sécurité règne, ce qui accroît l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers.

Quant aux acteurs internationaux, la Belgique renforce le volet « éducation » de son aide au développement ainsi que ses efforts de formation des FARDC, avec une attention particulière aux aspects de loyauté. La Chine poursuit ses projets d'infrastructures, mais cette fois avec des standards de qualité acceptables (la Belgique pourrait servir d'auditeur auprès du Gouvernement congolais en cette matière). Les États-Unis, satisfaits de la stabilité en RDC, limitent leur soutien à l'Ouganda et au Rwanda.

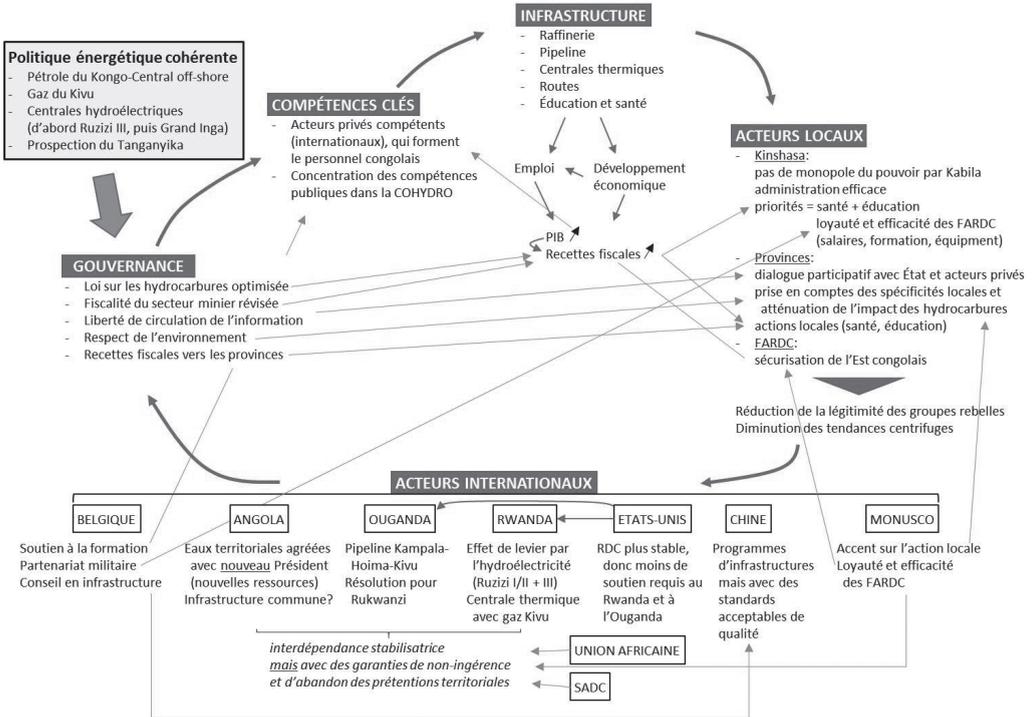
Du côté des pays limitrophes, une relation d'interdépendance stabilisatrice se construit avec le Congo-Kinshasa. Le nouveau président congolais négocie une définition équilibrée des eaux territoriales avec l'Angola, ce qui permet l'exploitation de nouvelles ressources pétrolières, voire le développement d'infrastructures communes (raffinerie, terminal gazier). Un courant commercial se crée avec l'Ouganda par l'extension de son pipeline vers le Kivu, ce qui facilite la fin du litige territorial autour du lac Albert. Les relations avec le Rwanda s'améliorent par le levier de la production commune d'électricité, générée par les centrales Ruzizi I et II, les projets Ruzizi III et la centrale thermique établie sur les rives du lac Kivu. Le déclin des FDLR contribue aussi à améliorer les relations entre les deux pays.

Cette interdépendance stabilisatrice est maintenue par l'Union africaine et la SADC, qui œuvrent à l'application de l'accord d'Addis-Abeba par lequel les voisins du Congo-Kinshasa renoncent à leurs prétentions territoriales sur l'Est congolais et à toute ingérence dans ses affaires intérieures. Le rôle de ces institutions s'avère essentiel, car le Rwanda et l'Ouganda doivent accepter de perdre de leur influence dans la région des Grands Lacs et renoncer à une part de leurs revenus puisque le commerce illégal des minerais est en net recul.

Quant à l'Afrique du Sud, elle a tout à gagner d'une RDC stable et prospère : ses ports exportent les minerais congolais et le rôle croissant de Kinshasa dans la production d'hydroélectricité présente à terme une opportunité de fourniture énergétique.

La MONUSCO se concentre sur la résolution locale, et non plus centralisée, des tensions et veille à la loyauté des FARDC.

Figure 9 : scénario positif – synthèse



Ce scénario constructif (figure 9) conduit à une paix positive par un cercle vertueux amorcé par des initiatives de gouvernance, condition préliminaire au progrès. Des actions bénéfiques sur les autres variables maintiennent ce mouvement, le raffermissent par un effet de renforcement mutuel des décisions prises. Ce processus, conçu dans le contexte des hydrocarbures, peut aussi devenir une référence utile pour la RDC dans son chemin vers le bien-être durable.

### 3. Recommandation

Le scénario positif décrit ci-dessus confirme qu'agir sur la gouvernance constitue la clé de voûte de tout programme de stabilisation en RDC. Pour inciter la société congolaise à suivre cette voie, nous devons lui décrire l'impact économique escompté d'une exploitation accrue des hydrocarbures, mais surtout, la convaincre que le développement du pays exige une politique énergétique cohérente.

Une fois ce cadre fixé, nous pouvons implanter une séquence d'initiatives 3D sous l'égide de la Belgique. Ces initiatives pourront s'échelonner sur une durée ambitieuse mais réaliste (de 10 à 20 ans), dans une relation d'interdépendance qui garantit la collaboration des autorités congolaises.

À court terme, sur le plan diplomatique, la Belgique doit, de concert avec d'autres acteurs internationaux, maintenir la pression pour refuser l'accès de Kabila à un troisième mandat, éventuellement par des sanctions circonscrites aux dirigeants congolais. En échange, nous pouvons engager nos capacités de négociation pour rompre l'isolement international du Congo-Kinshasa. Ainsi, une intervention appuyée auprès de l'ONU, de concert avec l'UA, permettrait d'obtenir que la MONUSCO modifie l'exécution de son mandat, vers une focalisation sur l'action locale – comme suggéré par la nouvelle orientation du programme I4S (Rift Valley Institute 2016).

Des opportunités existent également à brève échéance dans le domaine du développement. La Belgique peut de fait rapidement améliorer la formation des Congolais en gestion de l'énergie par des programmes d'échanges universitaires et des stages au sein d'entreprises belges spécialisées dans la distribution du gaz et de l'électricité. Cet axe de collaboration devra être conditionné à l'amélioration de la loi congolaise sur les hydrocarbures et à la révision de la fiscalité du secteur minier, deux domaines dans lesquels nos spécialistes peuvent apporter leur assistance, dans le cadre de l'ITIE.

La RDC pourrait aussi bénéficier de l'expertise belge, en collaboration avec l'UE, la SADC et la CIGRL, pour dessiner les contours d'une politique énergétique cohérente, en s'inspirant notamment de l'expérience norvégienne au Sud-Soudan. Cette avancée permettra d'attirer les investisseurs et, dès lors, d'initier des projets urgents d'infrastructures de transport, d'éducation et de santé auxquels des entreprises belges pourront contribuer.

Enfin, toujours à court terme, mais sur le plan de la défense, la Belgique doit élargir son partenariat militaire avec Kinshasa, par un nouveau volet sur la loyauté des FARDC. Outre l'entraînement et la formation des militaires, une politique de rémunération cohérente renforcera la motivation de ceux-ci à servir leur pays. Le programme européen EUSEC a certes réalisé des avancées dans ce domaine, mais surtout sur un plan opérationnel (paiement régulier des salaires ; European External Action Service 2015). La réflexion sur une armée moins grande, mais spécialisée et mieux payée doit être poursuivie.

À plus long terme, les diplomates belges doivent jouer un rôle actif auprès d'institutions comme l'UA et la SADC pour promouvoir des solutions aux conflits frontaliers de la RDC. Notre longue expérience en matière de dialogue intercommunautaire servirait également à instaurer un règlement local des disputes, par un processus pragmatique et participatif. Dans une perspective encore plus large, la coopération au développement se consacrera aux infrastructures spécifiques à l'énergie, dont la réalisation requiert davantage de temps : raffinerie, réseaux de distribution, centrales hydroélectriques, en ce compris le Grand Inga. La Belgique pourra user de son influence auprès de la Banque mondiale et de la BEI (Banque européenne d'Investissement) pour sécuriser le financement de ces projets,

ce qui conférerait à nos entreprises une position préférentielle pour y participer. N'oublions pas en effet la concurrence chinoise dans la construction de grands barrages comme celui des Trois Gorges, en amont de Shanghai.

Ce programme d'initiatives doit aussi inclure des mesures de réaction au développement éventuel d'un scénario négatif, qui verrait la RDC s'enfoncer dans le chaos. Ainsi, notre Défense continuera à planifier l'évacuation d'urgence des ressortissants européens localisés en RDC. Nos diplomates doivent également se montrer prêts à stopper des programmes de formation ou d'assistance si les autorités congolaises n'améliorent pas leur gouvernance. Un suivi actif et coordonné de l'évolution du Congo-Kinshasa par les militaires, les diplomates et les coopérants belges sur le terrain est donc essentiel.

Une synthèse de cette recommandation est reprise à la figure 10.

## Conclusion

Le développement des hydrocarbures en RDC constituera un facteur de stabilisation du pays à la condition que ce développement soit organisé de façon cohérente et dans une bonne gouvernance.

Certains bassins gaziers et pétroliers du Congo-Kinshasa présentent un potentiel immédiat (lac Kivu, gisements *off-shore*), d'autres à plus long terme (Graben Tanganyika). Leur exploitation, dans le cadre d'une politique énergétique cohérente qui prévoit aussi d'exploiter le potentiel hydroélectrique, générera un développement économique certain et donc des recettes supplémentaires pour l'État.

Mais cette « manne pétrolière » ne contribuera à stabiliser la RDC que si ses dirigeants établissent les conditions d'une bonne gouvernance : des réglementations efficaces, un processus décisionnel transparent, le respect de l'environnement, la liberté d'expression, la lutte contre la corruption.

Nous touchons là au cœur du problème de la RDC : le concept de gouvernance y est encore embryonnaire, au sein de la classe politique et dans la société civile. De par ses liens historiques avec ce pays, la Belgique se doit d'apporter une contribution active au développement de saines pratiques de gestion publique. Deux leviers se présentent pour atteindre cet objectif : d'une part, la politique de la main tendue, qui propose un transfert de compétences et une collaboration économique, d'autre part, l'exercice de pressions diplomatiques positives, dans le respect de la souveraineté congolaise, par le biais d'acteurs multinationaux tels que l'Union africaine, la SADC, l'ITIE et l'ONU.

Ce programme d'amélioration de la gouvernance, renforcé par des initiatives en matière de compétences, d'infrastructures et de relations internationales, pourra alors entamer un cercle vertueux qui mènera à une paix positive, une stabilisation du pays.

Figure 10 : recommandation – synthèse

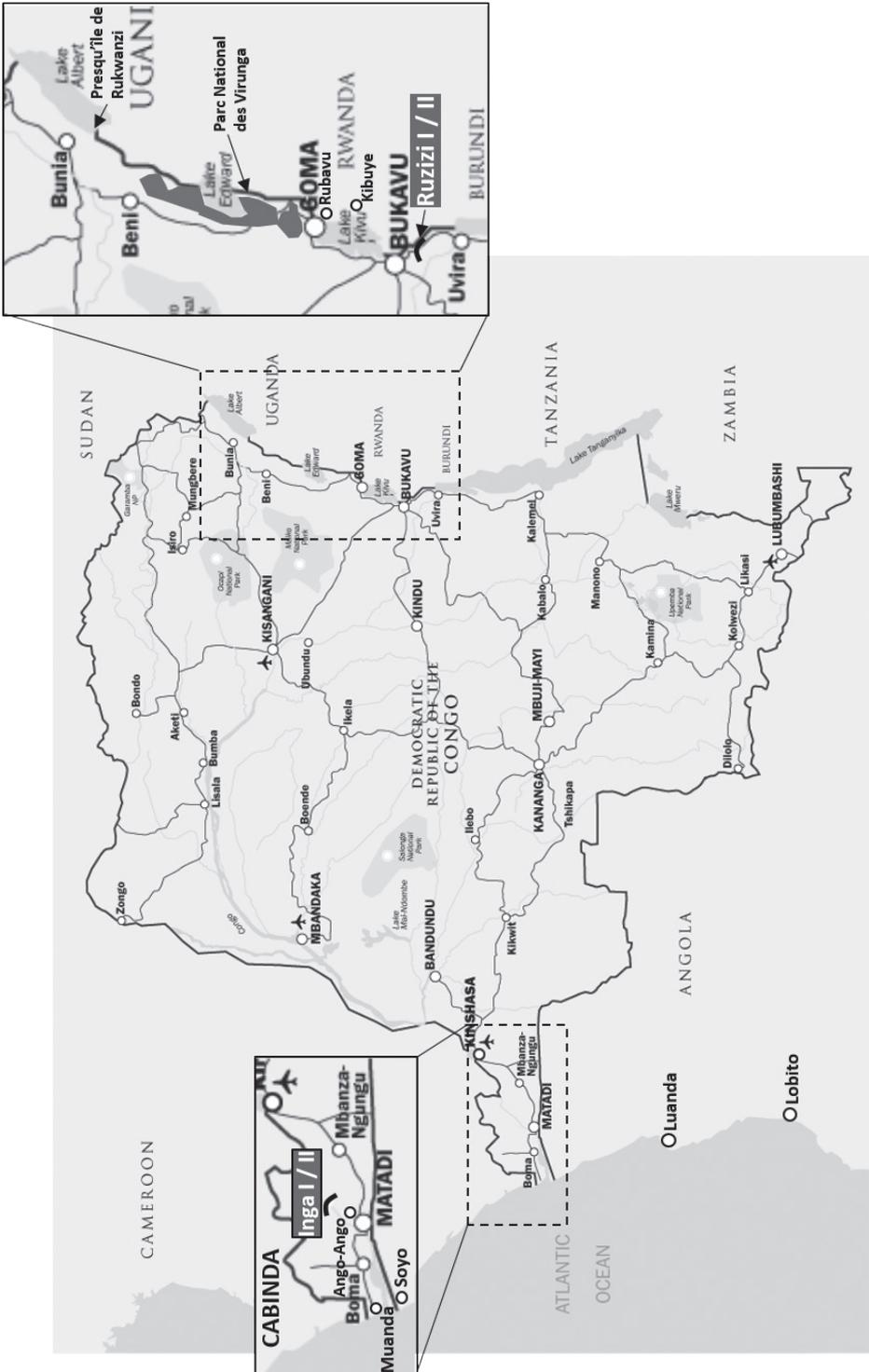
Instrument	Description	Leviers pour la mise en oeuvre	Variables du modèle d'analyse affectées	Réalisation (échelle de temps non linéaire)			
				Année 2	Année 5	Année 10	Année 20
<b>DIPLOMATIE</b> Pression sur le Président Kabila Rupture de l'isolement international de la RDC Dialogue intercommunautaire	Insistance sur le respect de la loi électorale	Union Européenne	Gouvernance Acteurs locaux				
	Révision du mandat de la MONUSCO	Union Africaine, SADC, ONU	Acteurs internationaux Acteurs locaux				
	Résolution des conflits frontaliers	Union Africaine, SADC	Acteurs internationaux				
	Expertise dans la médiation des conflits locaux	ONU	Acteurs locaux				
<b>DEVELOPPEMENT</b> Assistance juridique-technique en matière de législation Assistance en formation et éducation Conseil en politique énergétique	Révision de la loi sur les hydrocarbures et du code minier	ITIE, ONU	Gouvernance Acteurs locaux				
	Programmes d'échange universitaires et stages en entreprises belges		Compétences-clés				
	Support pour définir une politique énergétique cohérente	Union Européenne, SADC, CIGRL	Gouvernance				
	Participation à la conception, la réalisation et au financement	Banque Mondiale, BEI	Infrastructure				
<b>DEFENSE</b> Partenariat militaire Plan d'évacuation Monitoring	Renforcement par un volet sur la loyauté des FARDC	Union Européenne	Acteurs locaux Gouvernance				
	Evacuation d'urgence des ressortissants UE établis en RDC		Acteurs locaux Acteurs internationaux				
	Suivi permanent de la situation sur le terrain		Gouvernance Acteurs locaux Acteurs internationaux				

Légende:



relation de conditionnalité: l'initiative B ne sera démarrée ou maintenue que si l'initiative A est initiée (ou promet d'amener) des résultats tangibles

### Carte de référence des localités citées



## Bibliographie

- Africa Energy Intelligence*. 2014 (8 avril), n° 720.
- Africa Energy Intelligence*. 2015 (20 janvier), n° 738.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (26 janvier), n° 762.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (23 août), n° 775.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (20 septembre), n° 777.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (18 octobre), n° 779.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (1<sup>er</sup> novembre), n° 780.
- Africa Energy Intelligence*. 2016 (15 novembre), n° 781.
- Agence pour le Commerce extérieur. 2015 (mars). « Les relations commerciales de la Belgique avec la République démocratique du Congo ».
- Angola Luanda Pitigrili. En ligne : <http://angola-luanda-pitigrili.com> (consulté le 13 mars 2016).
- Angop. 2015 (30 janvier). « Sonangol et Congolaise des Hydrocarbures signent un accord ». En ligne : [http://m.portalangop.co.ao/angola/fr\\_fr/noticias/economia/2015/0/5/Sonangol-Congolaise-des-Hydrocarbures-signent-accord,2b32ded2-01a4-4055-97c9-52bb717a133d.html](http://m.portalangop.co.ao/angola/fr_fr/noticias/economia/2015/0/5/Sonangol-Congolaise-des-Hydrocarbures-signent-accord,2b32ded2-01a4-4055-97c9-52bb717a133d.html) (consulté le 5 mars 2016).
- Bucyalimwe Mararo, S. 2015. « La République démocratique du Congo dans le tourbillon est-africain ». *Horizons et Débats* 20/21.
- Chambre des Représentants de Belgique. 2014 (27 novembre). Note de Politique générale de Défense, paragraphe 3.3 « Afrique », document n° 54 0588/022.
- Conférence minière sur la bonne gouvernance et la transparence. 2014 (24-25 mars). « État des lieux de la recherche pétrolière et gazière dans le lac Kivu », E. Ndimubanzi, Goma.
- CongoForum. 2010. « Qui freine et bloque l'exploitation du pétrole en RDC ? ». En ligne sur : [www.congoforum.be](http://www.congoforum.be) (consulté le 14 janvier 2016).
- CTB, Agence belge de Développement. En ligne : [www.ctbbtc.org](http://www.ctbbtc.org) (consulté le 21 février 2016).
- European External Action Service. 2015 (mai). « Brochure sur les 10 années de la mission EUSEC ». En ligne : <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo> (consulté le 25 mars 2016).
- France Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international. 2016 (4 mars). « Présentation de la République démocratique du Congo ».
- Global Witness. 2015 (23 décembre). « Global Witness welcomes the EU Parliament resolution to protect Virunga ». Press Release.
- Human Rights Watch. 2014 (janvier). *World Report 2014, country summary. Democratic Republic of Congo*. En ligne : [www.hrw.org/world-report/2014](http://www.hrw.org/world-report/2014) (consulté le 2 janvier 2016).

Institute for Economics and Peace. 2015 (octobre). « Positive Peace Report 2015. Conceptualising and measuring the attitudes, institutions and structures that build a more peaceful society ».

International Crisis Group. 2012 (11 juillet). « L'or noir du Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ? » Rapport Afrique n° 188.

International Institute for Environment and Development. 2012. « How to scrutinize a production sharing agreement. A guide for the oil and gas sector based on experience from the Caspian Region ».

International Monetary Fund. 2015 (octobre). Country Reports. *Democratic Republic of the Congo*, n°15/280.

iPAD (Infrastructures en Afrique, Partenariats pour le Développement) & RDC Forum Pétrole et Gaz. 2013 (17-18 septembre). « Les besoins en infrastructures pour le développement du secteur pétrolier intermédiaire et aval – Infrastructures de transport-stockage des produits pétroliers ». Présentation du Pr Alain Ilunga Kitombowle.

iPAD (Infrastructures en Afrique, Partenariats pour le Développement) & RDC Forum Pétrole et Gaz. 2014 (10-11 septembre). « Avancement et progrès dans l'exploration de la Cuvette centrale – cas du bassin de la cuvette congolaise ». Présentation en ligne sur : [www.miningreview.com](http://www.miningreview.com)

ITIE RDC & Moore Stephens LLP. 2015 (décembre). Rapport ITIE RDC 2014. En ligne sur : [www.itierdc.net](http://www.itierdc.net) (consulté le 5 mars 2016).

*Jeune Afrique*. 2010 (29 mars). « Dossier Pétrole : les frontières de la discorde ».

*Jeune Afrique*. 2015 (9 juillet). « Le grand gâchis de l'hydroélectricité en Afrique ».

*Jeune Afrique*. 2015 (3 novembre). « RDC : mauvaise passe pour le groupe pétrolier Soco ».

*Jeune Afrique*. 2015 (24 novembre). « RDC : quel avenir pour le pétrole du parc des Virunga ? ».

*Jeune Afrique*. 2016 (18 janvier). « RDC : le Togolais Edem Kodjo à Kinshasa pour jouer les facilitateurs au nom de l'UA ».

*Jeune Afrique*. 2016 (22 janvier). « RDC-Ouganda : Global Witness appelle à empêcher l'exploitation pétrolière dans le parc des Virunga ».

*Jeune Afrique*. 2016 (26 septembre). « RD Congo : les États-Unis gèlent les avoirs de deux généraux, John Numbi et Gabriel Amisi ».

*Jeune Afrique*. 2016 (15 novembre). « RDC : devant le Congrès, Joseph Kabila reste vague sur son avenir politique ».

La Défense. 2014 (janvier). « La valeur de la Défense belge ».

Larmer, M., Laudati, A. & Clarck, J.F. 2013. « Neither war nor peace in the Democratic Republic of Congo: profiting and coping amid violence and disorder ». *Review of African Political Economy* 40 (135) : 1-12. En ligne sur : [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com) (consulté le 12 décembre 2015).

Lemarchand, R. 2015. « Reflections on the recent historiography of Eastern Congo ». *The Journal of African History* 5 (3) : 417-435. En ligne sur : <http://journals.cambridge.org/AFH> (consulté le 14 décembre 2015).

« Loi n° 15/012 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant Régime général des Hydrocarbures, Cabinet du président de la République ». 2015 (7 août). *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 56<sup>e</sup> année, numéro spécial.

Misser, F. 2013. « Enjeux et défis d'une province pétrolière en devenir ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 83), pp. 147-176.

Mission Angola. En ligne : <http://www.mission-angola.ch/francais> (consulté le 13 mars 2016).

ONU, Conseil de Sécurité. 2016 (9 mars). « Rapport du secrétaire général sur la MONUSCO » S/2016/233.

Perenco. 2015. En ligne : [www.perenco.com](http://www.perenco.com) (consulté le 6 décembre 2015).

Reporters sans Frontières. 2016 (20 avril). « La République démocratique du Congo 152<sup>e</sup> au Classement mondial de la liberté de la presse ».

Reuters. 2014 (7 août). « Israeli billionaire finds 3-blm-barrel oil reserve in Congo ». En ligne : <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN0G714320140807>

Reuters. 2015 (9 juillet). « China's 'infrastructure for minerals' deal gets reality-check in Congo ».

Rift Valley Institute. 2016 (mars). « Les remous de la stabilisation au Congo ».

Statista. 2015. « Top 10 oil companies worldwide based on daily production as of 2014 ». En ligne : [www.statista.com/Industries/Chemicals & Resources/Fossil Fuels/site](http://www.statista.com/Industries/Chemicals & Resources/Fossil Fuels/site) (consulté le 9 décembre 2015).

South African Development Community. En ligne : <http://www.sadc.int/> (consulté le 26 mars 2016).

*The Africa Report*. 2015 (novembre). « Democratic Republic of Congo. DRC Country Profile 2015: presidential wait-and-see ». En ligne : <http://www.theafricareport.com/Central/democratic-republic-of-congo-drc-country-profile-2015-presidential-wait-and-see.html> (consulté le 12 janvier 2016).

*The East African*. 2016 (8 octobre). « Congolese President Kabila in Tanzania for trade talks ». En ligne : <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Congolese-President-Kabila-in-Tanzania-for-trade-talks/2558-3409818-8i9lmtz/index.html>

*The Guardian*. 2013 (24 février). « Eleven states sign United Nations deal for peace in Congo ».

*The New Times*. 2015 (10 décembre). « REG, Symbion Power deal to cut power tariffs ».

*The Observer*. 2015 (14 octobre). « Tanzanian route throws race for Uganda's oil pipeline wide open ».

Victor, J.-C., Raïsson, V. & Tetart, F. 2007. *Le Dessous des cartes. Atlas d'un monde qui change*. Paris : Éditions Tallandier/ARTE éditions.

World Factbook, Central Intelligence Agency. 2016. En ligne : [www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook) (consulté le 4 janvier 2016).

7sur7.cd. 2014 (31 octobre). « SOCIR : Kinshasa a refusé les offres de Shell et de Mobil ». En ligne : <http://7sur7.cd/new/socir-kinshasa-refuse-les-offres-shell-mobil/>

## Entretien

Interview de Stefaan Marysse, directeur honoraire de l'Institut du Développement de l'Université d'Anvers, directeur du CRE-AC (Centre de Référence et d'Expertise pour l'Afrique centrale), réalisée le 5 mars 2016 : liste des questions posées :

*Question 1 : Quel scénario, en matière de stabilité de la RDC, serait le plus probable si les ressources d'hydrocarbures venaient à être économiquement exploitables ? Une stabilisation du pays ou plutôt une avancée dans le chaos ?*

*Question 2 : Comment jugez-vous les relations de la RDC avec ses voisins ? Avec l'Afrique du Sud ?*

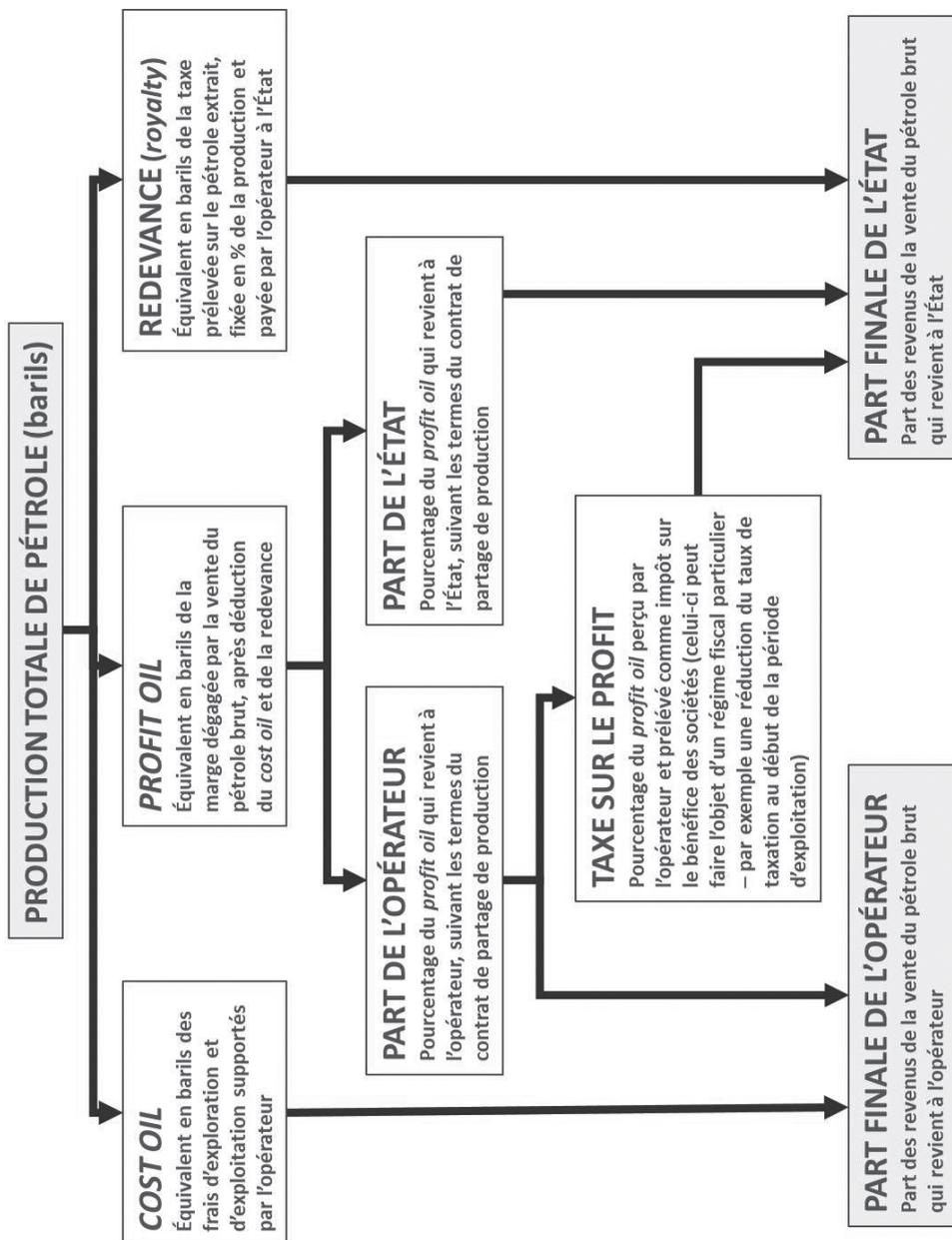
*Question 3 : Quel rôle jouent ou pourraient jouer les institutions ou pays suivants dans la stabilisation du pays :*

- *Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)*
- *MONUSCO*
- *Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE)*
- *Belgique*

*Question 4 : Quels éléments 3D (Diplomatie, Développement, Défense) pourraient être actionnés pour stabiliser la RDC ?*

## Annexes

## Annexe 1 : répartition type des flux financiers dans le cadre d'un contrat de partage de production (« CPP »)



Source : International Institute for Environment and Development 2012 : 26.

## Annexe 2 : correspondance entre les variables du modèle d'analyse et les facteurs clés de la paix positive

<b>Variables du modèle d'analyse</b>	<b>Facteurs clés</b>
<b>Infrastructure</b>	<b>Environnement sain pour les affaires</b> (conditions économiques, support public à la conduite des affaires)
<b>Compétences clés</b>	<b>Haut niveau de capital humain</b> (population compétente par l'éducation et la promotion du savoir)
<b>Gouvernance</b>	<b>Gouvernement efficace</b> (qualité des services publics, stabilité politique, confiance de la population)
	<b>Distribution équitable des ressources</b> (équité dans l'accès à l'éducation et à la santé, voire équité dans la distribution des revenus)
	<b>Faible niveau de corruption</b>
	<b>Libre circulation de l'information</b> (indépendance des médias, accès de la population aux médias)
<b>Acteurs locaux</b>	<b>Acceptation des droits d'autrui</b> (lois, normes, us et coutumes qui règlent les rapports entre citoyens, niveau de tolérance entre groupes ethniques, linguistiques, religieux et socio-économiques)
<b>Acteurs internationaux</b>	<b>Bonnes relations avec les voisins</b> (relations paisibles, intégration régionale)

Source : Institute for Economics and Peace 2015 : 10.



# LE MERCURE DANS L'EXPLOITATION DE L'OR : RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET PERCEPTIONS LOCALES

*Bossissi Nkuba<sup>1</sup>, Lieven Bervoets<sup>2</sup> et Sara Geenen<sup>3</sup>*

## Introduction

Les activités minières sont considérées comme un potentiel moteur de croissance et de développement socio-économique dans les pays en voie de développement. En RDC, particulièrement, la croissance économique spectaculaire récente a été attribuée aux investissements privés dans le secteur minier et à la hausse de production du cuivre et du cobalt au Katanga, comme l'ont démontré Marysse et Tshimanga (2013) dans *Conjonctures congolaises 2012*. Ceux-ci, ainsi que d'autres auteurs et bailleurs (IMF 2015), ont également constaté que cette croissance économique ne s'est pas traduite en développement socio-économique. Bien que les taux de pauvreté en général ont baissé, ils restent sévères en milieu rural, et l'inégalité augmente (*ibid.*). Mais un aspect du développement n'a pas été suffisamment étudié dans le cas de la RDC : l'impact sur l'environnement.

Pourtant, dans cette ère des « objectifs du développement durable », l'aspect environnemental devient de plus en plus important (UN 2015). Le concept de « responsabilité environnementale » a été suffisamment développé pour le cas des entreprises minières, dont les activités d'exploitation ont souvent un impact nuisible sur l'environnement. Par exemple, le huitième principe du *Global Compact* des Nations unies, la plus grande initiative globale visant à responsabiliser le secteur privé, demande à ce que les entreprises prennent des initiatives pour assurer une responsabilité environnementale. Le guide OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) pour les entreprises multinationales contient également plusieurs directives tendant à mitiger et évaluer l'impact environnemental. Finalement, les grandes entreprises minières font

---

<sup>1</sup> Cegemi (Expertise Center on Mining Governance), Université catholique de Bukavu et Sphere (Systemic Physiologic & Ecotoxicological Research), Université d'Anvers.

<sup>2</sup> Sphere (Systemic Physiologic & Ecotoxicological Research), Université d'Anvers.

<sup>3</sup> Cegemi (Expertise Center on Mining Governance), IOB (Institute of Development and Policy Management), Université d'Anvers et FWO (Research Fund Flanders).

couramment état des efforts déployés pour atténuer leur empreinte écologique, sous forme de « *sustainability reports* ».

Cependant, ces initiatives volontaires ont été critiquées depuis un certain temps, car elles se sont montrées insuffisantes et inefficaces, du fait qu'elles échappent à toute sanction. C'est ainsi que le principe de « responsabilité sociale de l'entreprise » (CSR) a été remis en question ; certains observateurs ont proposé de le remplacer par une « redevabilité de l'entreprise » (CA, « *corporate accountability* ») (Utting 2008). Selon le principe de la redevabilité de l'entreprise, les acteurs concernés (les consommateurs ou les communautés qui subissent l'impact de l'activité minière) doivent être en mesure de sanctionner l'entreprise en cas de non-respect des normes socio-environnementales. Suivant ce principe, les normes environnementales doivent être incorporées dans la législation nationale, dans ce cas-ci, le Code minier, et le Gouvernement doit les implémenter tout en évaluant et sanctionnant les entreprises, si nécessaire. Dans ce chapitre, nous examinons, dès lors, comment le principe de responsabilité environnementale se traduit dans les politiques du Gouvernement congolais et dans les pratiques des autres acteurs impliqués dans le secteur de l'exploitation artisanale de l'or. Dans ce qui suit, nous justifions notre choix en soulignant l'importance de la question environnementale et en situant l'exploitation artisanale de l'or dans le secteur minier en RDC.

La RDC est bien connue pour ses réserves minières et forestières, qui sont d'une importance majeure, non seulement pour le pays et ses habitants, mais aussi au niveau mondial (PNUE 2011). C'est ainsi que la protection de la biodiversité est reconnue comme un défi crucial dans la lutte contre le changement climatique. Dans son rapport sur la biodiversité en RDC, USAID (2010 : 64) montre qu'il y a des chevauchements considérables entre réserves minières et forêts tropicales, ce qui présente un risque pour la protection de cette biodiversité. Les potentiels impacts environnementaux de l'extraction minière, selon ce rapport, sont les suivants : déforestation, envasement des cours d'eaux, dégradation des terres, pollution par la poussière, mortalité des animaux sauvages (braconnage), et pollution des eaux par l'acide, le cuivre, le plomb, l'arsenic, le cyanure ou le mercure.

Pourtant, ces impacts ont été sous-étudiés jusqu'ici, comme l'indiquent Bashizi *et al.* dans *Conjonctures congolaises 2015* (2016). Dans le cas de l'Est de la RDC, qui nous concerne dans le présent chapitre, nous estimons que les chercheurs ainsi que les bailleurs ont été tellement préoccupés par la question des « minerais de conflits » (De Putter 2012 ; de Brier & Southward 2016 ; Kilosho *et al.* 2013) qu'ils se sont peu intéressés à l'impact environnemental. Bashizi *et al.* (2016), dans leur chapitre intitulé « Exploitation minière en RDC : oublié de l'environnement ? », proposent une approche de « *political ecology* » qui aiderait non seulement à comprendre les liens entre les ressources minières et les autres ressources naturelles (telles que la terre et l'eau), mais aussi à dépasser un discours purement économique, orienté

vers la croissance, pour considérer les problématiques plus profondes « liées à la justice sociale, à la redistribution des ressources, à la gestion transparente et à la conservation de l'environnement » (*ibid.* : 277). Leur étude, ayant ouvert le débat sur le secteur minier aux préoccupations environnementales, porte sur l'impact de l'exploitation minière au Katanga.

Se souciant également de cette question environnementale dans le débat sur l'extraction minière et le développement, notre étude apparaît comme une contribution capitale au niveau empirique. Elle a été réalisée au Sud-Kivu, dans l'Est de la RDC, où l'on exploite principalement les 3T (cassitérite, coltan et wolframite) et l'or. Suite aux réformes qui ont contraint les mineurs artisanaux à travailler dans les 3T (de Brier & Southward 2016), de plus en plus de travailleurs ont quitté le secteur pour se lancer dans l'extraction de l'or. Par ailleurs, nous constatons qu'une grande partie de la production aurifère s'effectue toujours par les mineurs artisanaux, malgré le fait qu'une entreprise industrielle, Banro, produit de l'or depuis plusieurs années. Comme nous allons le démontrer dans la section suivante, les mineurs artisanaux extraient l'or au moyen du mercure. Les effets nuisibles du mercure ont pourtant bien été décrits dans la littérature. Nous avons, dès lors, décidé de mener une étude sur la pollution par le mercure sur un site clé du Sud-Kivu : Kamituga. Ce faisant, nous ne cherchons pas à émettre un jugement sur la nuisibilité du mercure en rapport à d'autres formes de pollution ou à prescrire l'interdiction de tel ou tel type d'exploitation ; nous souhaitons simplement dresser un diagnostic afin de proposer, par la suite, des mesures susceptibles d'améliorer les conditions de travail et de vie dans et autour des mines.

L'objectif général du présent chapitre est d'examiner comment le principe de protection de l'environnement se traduit dans les politiques du Gouvernement et des autres organisations intervenant dans la gouvernance du secteur artisanal. En se focalisant sur le secteur de l'or et sur l'utilisation du mercure, cette étude tend spécifiquement à : a) identifier les manières dont le mercure est utilisé à Kamituga ainsi que les quantités et lieux d'utilisation ; b) évaluer le niveau de connaissance des creuseurs et autres intervenants quant aux risques que présente le mercure sur la santé et l'environnement ; et c) identifier les différentes structures intervenant dans la gouvernance de l'utilisation du mercure et les politiques mises en place pour la protection de l'environnement, afin de pouvoir évaluer leur responsabilité et définir des « points d'action » à travers lesquels des mesures peuvent être prises.

Dans la deuxième section, nous donnons un aperçu de l'utilisation du mercure dans l'extraction de l'or au niveau mondial. Dans la troisième section, nous présentons notre méthodologie. Dans la section quatre, nous discutons des résultats obtenus par cette étude, en répondant aux trois objectifs identifiés ci-dessus. La cinquième section conclut quant à elle notre propos.

## 1. Le mercure dans l'extraction de l'or

Les effets de l'utilisation du mercure (Hg) ont d'ores et déjà été exposés dans la littérature. Le mercure peut causer des dommages aux organismes aquatiques à des concentrations de 1 mg/L sous une forme inorganique et à des concentrations plus faibles sous forme organique. Parmi ces dommages, on relève la production élevée d'enzymes, la baisse des fonctions cardiovasculaires, la modification de la structure et du fonctionnement du foie ainsi que des troubles du comportement (Boening 2000). Les experts de la FAO (Food and Agriculture Organization) et de l'OMS (Organisation mondiale de la Santé) (JEFCA 2006) ont établi que l'homme ne peut tolérer une consommation de plus de 5 µg de mercure par semaine (dont au plus 1,6 µg sous forme organique [méthylmercure]). Le mercure – et plus particulièrement le méthylmercure – est l'un des poisons les plus dangereux existants. Il est extrêmement toxique, affectant le système nerveux central (perte de sensation aux extrémités des mains, des pieds et des zones autour de la bouche, perte de la coordination de la marche, difficulté de locution, diminution de la vision et perte de l'ouïe) ainsi que le développement fœtal lors d'une grossesse. En cas d'intoxication sévère, il conduit à la perte totale de la vision, au coma et à la mort (Bakir *et al.* 1978).

Les mineurs artisanaux recourent au mercure pour séparer l'or du reste du minerai ou du reste du concentré. Actuellement, les creuseurs amalgament principalement les concentrés obtenus par gravité (figure 1). Cette technique est utilisée dans plus de cinquante pays où l'exploitation artisanale est pratiquée et qui représentent 20 à 30 % de la production mondiale d'or (500 à 800 millions de tonnes) (ILO 1999). Selon Veiga *et al.* (2006), le mercure est fréquemment employé pour diverses raisons : il est facile à manier, disponible, peu coûteux et les risques qu'il présente pour la santé sont soit ignorés par les mineurs soit délibérément omis. Dans les pays africains, la valeur du mercure est minime (entre 10 et 20 dollars/kg), ce qui accroît la fréquence de son utilisation (*ibid.*). Pour cette raison, Veiga *et al.* considèrent l'augmentation de son prix comme étant une stratégie visant à réduire son utilisation. Cependant, des analyses n'ont pas encore été menées pour déterminer si l'accès et le prix du mercure constituent une barrière à son utilisation dans les sites d'extraction éloignés et peu accessibles comme Kamituga.

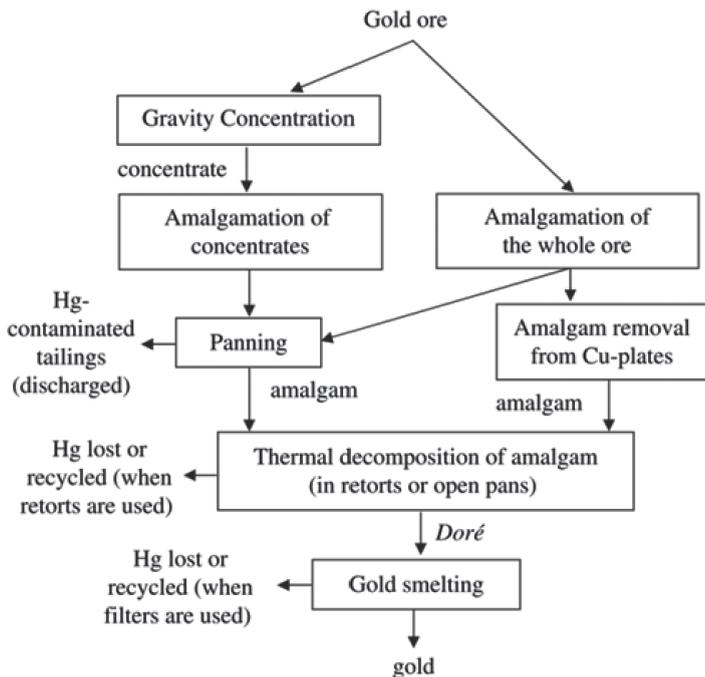
Aryee *et al.* (2003) identifient trois facteurs qui justifient le manque de considération des mineurs quant aux effets nuisibles de leur activité sur l'environnement : le facteur économique (le manque de capital financier et d'accès au crédit empêche les mineurs d'envisager des méthodes d'exploitation plus propres) ; le facteur technique/opérationnel (l'exploitation par essai/erreur a des répercussions négatives sur la lithosphère, l'érosion et

la sédimentation en aval) ; et le facteur légal (manque de possibilités pour travailler dans un cadre légal avec des dispositions pour la protection de l'environnement).

La magnitude des pertes de mercure et les mécanismes par lesquels surviennent ces pertes dépendent essentiellement de la méthode de séparation de l'or au mercure. Ainsi, en Chine, seulement 14 à 20 parts de mercure sont utilisées pour une part d'or, alors que pour la même part d'or, on va jusqu'à 100 parts de mercure en Indonésie. Malheureusement, ces chiffres, ainsi que les méthodes d'emploi du mercure ne sont pas connus pour la RDC (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts & UNITAR 2006). Notre étude vise donc à combler ce vide. En outre, nous cherchons à évaluer le niveau de connaissances parmi les mineurs et les autres intervenants du secteur minier quant aux effets néfastes du mercure. Ce faisant, nous pourrions ainsi évaluer l'implémentation des politiques de protection de l'environnement.

La figure 1 présente le schéma classique d'utilisation du mercure dans l'extraction et le traitement de l'or.

**Figure 1 : méthodes d'utilisation du mercure dans l'extraction artisanale de l'or**



Source : Veiga *et al.* 2006.

## 2. Milieu d'étude et méthodologie

L'étude a été conduite à Kamituga, où approximativement 13 à 16 000 mineurs ont été comptés (entretien avec la société Banro, 2016). Cette ville comprend une population de 100 000 à 150 000 habitants et se situe à 180 km au sud-ouest de Bukavu. La topographie du milieu est un plateau de moyenne altitude (entre 970 et 1366 m d'altitude) (Sanganyi 2003). La région est caractérisée par un climat tropical humide et la forêt constitue la végétation principale de ce milieu. Le sol est principalement argileux et sablonneux, et présente un grand potentiel agricole.

L'exploitation minière industrielle a commencé vers les années 1920 et était supervisée par les entreprises MGL (Minière des Grands Lacs) et Sominki (Société minière et industrielle du Kivu, de 1976 jusqu'en 1996). Cependant, depuis les années 1980, les activités minières artisanales se sont développées à grande vitesse dans la région jusqu'à devenir le pilier de l'économie locale (Geenen 2015). Beaucoup plus récemment (depuis l'année 2011), la multinationale Banro, détentrice des permis d'exploitation de la concession minière de Kamituga, a entamé des travaux d'exploration (*ibid.*). Banro (2014) estime que de 1920 à 1996, 46,65 tonnes d'or ont été extraites, et la société de consultance SRK (Steffen, Robertson & Kirsten Ltd) estime qu'il resterait 9,8 tonnes d'or en surface et 18,66 tonnes en sous-sol.

La zone minière de Kamituga est drainée par la rivière Zalya et ses affluents. La rivière Zalya fait partie du bassin du fleuve Congo, qui est le deuxième fleuve le plus grand du monde après l'Amazone, eu égard à son débit et à son bassin hydrographique (Dupré *et al.* 1996).

La méthodologie utilisée pour mener notre enquête était qualitative<sup>4</sup>. Sur le terrain, à Kamituga, le premier auteur a organisé 12 *focus groups* de 5 à 8 personnes et 10 entretiens individuels. L'échantillon ciblé représentait les creuseurs ainsi que les autres parties prenantes du secteur aurifère. Les mineurs étaient invités d'après les listes de creuseurs mises à notre disposition par le Comité d'Orpailleurs de Kamituga (Coka) et les études précédentes conduites dans le même site. La sélection des mineurs à

---

<sup>4</sup> Le premier auteur est en train de poursuivre ses recherches doctorales sur cette thématique. Il analysera les effets de l'utilisation du mercure sur l'eau et les sédiments des rivières de Kamituga, la contamination des poissons et autres organismes vivant dans ces rivières ainsi que l'impact chez les humains utilisant l'eau de ces rivières ou en consommant les poissons. Le présent chapitre constitue donc une première étape qui permet de dresser une cartographie (géographique, sociale et économique) de l'utilisation du mercure à Kamituga, d'identifier les structures intervenant dans la gouvernance du secteur afin de pouvoir définir des « points d'action » à travers lesquels des actions peuvent être menées, et enfin d'évaluer les connaissances au sein des creuseurs et de la population par rapport aux effets du mercure.

rencontrer en *focus group* s'opérait au moyen d'une table des nombres aléatoires générée par le logiciel Microsoft Excel. Pour les autres parties prenantes, un *focus group* ou un entretien individuel s'organisait en fonction du nombre de personnes présentes dans les bureaux de la structure au moment de l'enquête. Ces parties prenantes sont notamment les médias, les comités de creuseurs, les organisations de la société civile, des sociétés commerciales et les maisons de négoce d'or. Les entretiens duraient en moyenne deux heures. La discussion en *focus group* portait en premier lieu sur une cartographie participative des mines d'or et des sites où l'utilisation du mercure était rencontrée. Elle était ensuite suivie de questions relatives au processus d'extraction et de traitement de l'or, ainsi qu'à l'usage du mercure au cours de ceux-ci. Les *focus groups* ont été complétés par des observations sur le terrain et une étude de documentation.

### 3. Résultats

#### 3.1. Méthodes d'extraction de l'or

L'or est extrait artisanalement de deux manières différentes : par l'extraction souterraine et l'extraction à ciel ouvert. Cette dernière s'opère de trois façons : par interception de l'or dans le sable des lits de rivières, par utilisation de l'eau sous pression pour éroder une partie des collines et par retraitement de l'or dans les sols près des différents sites.

La méthode d'extraction souterraine est la plus employée et se réalise par creusage de tunnels dans la montagne. Elle consiste à choisir un site où la production pourrait être assez importante et à creuser des tunnels jusqu'à trouver des minerais présentant une concentration intéressante d'or (Geenen 2015). Les minerais ainsi extraits sont ensuite transportés vers des « *loutra*<sup>5</sup> » où ils sont manuellement broyés par des dames (« femmes twangaises ») jusqu'à ce que l'intégralité des matériaux puisse traverser un tamis à petites mailles. Lorsque les quantités de minerais à broyer sont assez

---

<sup>5</sup> Les *loutra* sont des maisons à deux pièces où s'opère le traitement manuel de l'or. La première pièce de la maison abrite des « femmes twangaises » qui se chargent de moudre manuellement les minerais à l'aide de mortiers et pillons métalliques. La deuxième partie est constituée d'un fossé de 4 m<sup>2</sup> et de 1 m de profondeur contenant de l'eau (protégée par une bâche au fond du fossé) où l'on procède à la séparation gravimétrique. À ce stade, la séparation s'effectue en plaçant les minerais moulus dans un grand poêle sans manche (nommé « *karahi* »). Il s'agit alors de secouer en déversant petit à petit l'eau et les particules légères tandis que l'or et les particules lourdes (concentrés) restent dans le *karahi*. Les particules légères tombant avec l'eau du *karahi* représentent la partie sablo-argileuse du minerai. Celles-ci retombent dans le fossé (couramment appelé « *loutra* ») et deviennent la propriété du détenteur de la maison, qui les traitera après pour en récupérer l'or ayant échappé à la séparation gravimétrique.

importantes (ou que les minerais ont une faible teneur en or), ils ne sont plus broyés manuellement dans les *loutra*, mais sont transportés au site de Calvaire, où on les broie mécaniquement à un coût beaucoup plus faible, mais avec un temps d'attente plus long que lorsque les *femmes twangaises* se chargent de cette opération.

Cette poudre est ensuite traitée par densimétrie avec de l'eau, de sorte à séparer trois matières : l'or, les concentrés et le reste (principalement argile et sable fin). L'or est directement transporté aux maisons d'achat pour la vente sans aucun traitement au mercure. Les concentrés sont vendus sur le champ à un « lotteriste<sup>6</sup> » qui pourra les sécher, les broyer à nouveau, les séparer par densimétrie pour en extraire l'or et reprendre le reste pour le traitement au mercure. L'argile restant dans le fossé du *loutra* est ensuite séchée et traitée dans un « domaine<sup>7</sup> » au moyen d'une technique similaire à celle de l'extraction alluvionnaire, mais peut parfois aussi être traitée par le mercure.

La méthode à ciel ouvert présente, quant à elle, trois variantes : l'exploitation alluvionnaire, l'érosion forcée des collines et le recyclage des sols à proximité des mines. La première variante consiste en une interception de l'or des sables du lit de rivières. Elle se réalise en quatre étapes. Premièrement, on dispose un barrage sur une partie de la rivière. L'eau est alors reconduite par un autre passage afin qu'elle ne puisse pas perturber les travaux d'extraction. Deuxièmement, on récupère le sable du lit de la rivière barrée et on le fait passer dans un filtre dont les pores<sup>8</sup> ont un diamètre d'un demi-centimètre. Cela permet au sable et à l'argile de traverser tandis que les cailloux et graviers sont retenus et rejetés dans la rivière. Troisièmement, la partie filtrée poursuit sa route en cheminant dans un système de séparation par densité élaboré à partir des composants internes des gaines foliaires de bananier (*biporo*<sup>9</sup>). L'or et les particules lourdes se déposent dans les

---

<sup>6</sup> Les « lotteristes » sont de jeunes gens qui passent à travers les *loutra* pour acheter des concentrés qu'ils traitent généralement plus tard au mercure afin de récupérer le reste de l'or n'ayant pas pu être extrait par la méthode gravimétrique.

<sup>7</sup> Les « domaines » sont des endroits quelque peu similaires aux *loutra*, mais qui se distinguent des premiers par le fait qu'ils sont à ciel ouvert. Ils se trouvent près des rivières dont on extrait l'eau. On y utilise également les gaines foliaires des bananiers pour recycler les résidus issus des *loutra*.

<sup>8</sup> Ces pores sont faits à base d'une moitié de bidon vide de 20 litres trouée à plusieurs endroits avec un clou de 10 cm de longueur.

<sup>9</sup> Le *biporo* est un système de traitement d'or utilisé dans un domaine qui consiste à aligner sur plusieurs mètres les gaines foliaires modifiées pour permettre de retenir l'or et les concentrés lourds dans leurs parois internes. L'argile et le sable plus légers coulent avec l'eau et retombent soit dans le domaine soit dans une bassine préparée à la sortie par un acheteur de *bizalu* (résidu argileux issu du traitement au *biporo*) qui les sèche et les traite à nouveau pour en extraire l'or.

cavités des *biporo* pendant que l'eau, l'argile et le sable passent par-dessus ces cavités. Et finalement, dès que les cavités des *biporo* sont assez pleines, on transfère le contenu (or et concentré principalement) dans une marmite pour ensuite en extraire l'or, comme on le fait dans les *loutra*.

Les *biporo* sont aussi utilisés dans le retraitement de l'argile et du sable restés dans les bassins des *loutra*, lors des séparations densimétriques des minerais issus des tunnels. Alors que l'argile des rivières se disperse dans l'eau, celle des domaines se sédimente, ce qui permet au propriétaire de la recycler pour en extraire l'or qui aurait échappé aux *biporo*.

Les creuseurs ne s'adonnent pas de façon exclusive à l'exploitation alluvionnaire. Par exemple, durant la saison sèche, lorsque le niveau des rivières est assez bas, il est courant de voir certains creuseurs impliqués dans l'extraction souterraine s'arrêter momentanément pour se lancer dans l'exploitation alluvionnaire. Et aussitôt que le niveau des eaux s'élève et qu'il devient plus difficile et dangereux de pratiquer l'extraction alluvionnaire, ils reprennent l'extraction souterraine.

La deuxième variante d'extraction à ciel ouvert, localement appelée « débordage », consiste à dévier une rivière, ou tout du moins une partie de son eau, et à la canaliser dans une tuyauterie vers le lieu de l'extraction d'or. Cette eau est ensuite projetée sous pression pour provoquer l'érosion des matériaux d'une colline (de sable et d'argile principalement). Les matériaux subissent ensuite un processus de séparation similaire à celui de l'extraction alluvionnaire.

La troisième et dernière variante, localement appelée « *kokora* », consiste à rassembler de la poussière issue des lieux d'extraction et du transport de l'or. Cette méthode n'est pas très rentable et est souvent réservée aux plus pauvres (les efforts requis pour l'opération sont démesurés compte tenu de son faible rendement et comparativement aux autres méthodes). Les modes de traitement de l'or de cette technique sont similaires à ceux des deux autres méthodes d'extraction.

### **3.2. Utilisation du mercure dans la production de l'or**

Le mercure est utilisé pour récupérer l'or quand la méthode gravimétrique n'est plus en mesure de le faire. Cela se produit souvent lorsque les particules d'or sont tellement fines qu'elles sont adsorbées par le sable ou l'argile. Il a été observé que les minerais issus de tous les modes d'extraction finissent par être traités au mercure dès que la méthode gravimétrique<sup>10</sup> échoue.

---

<sup>10</sup> La séparation gravimétrique/densimétrique est l'ensemble des techniques de séparation des minéraux fondée sur leur poids volumique, leur densité. L'utilisation de gaines foliaires de bananiers et de poêles dans les *loutra* en sont des exemples.

Le processus de traitement de l'or au mercure consiste à mixer les concentrés (ou parfois l'argile issue des *loutra*) avec de l'eau dans une bassine de 20 litres à des proportions avoisinant les 20 % d'argile et 80 % d'eau. Ensuite, 4 à 6 bouchons de stylo de mercure sont ajoutés. Le tout est mélangé manuellement pendant 10 à 15 minutes. À la fin, l'eau et l'argile sont transvasées vers une autre bassine tandis que le mercure ainsi que l'amalgame or/mercure reste dans le fond de la bassine. Ces derniers alors sont récupérés dans une étoffe et y sont pressés afin d'en extraire le mercure. Une fois cette opération achevée, un effort supplémentaire de pression est exercé pour évacuer les dernières portions de mercure non amalgamées. L'amalgame est généralement placé dans un petit récipient où l'on ajoutera les amalgames de traitements ultérieurs.

Le mercure séparé de l'amalgame est ensuite réintroduit dans la bassine où l'argile avait été transvasée. Le processus de mixage reprend encore pendant 10 à 15 minutes, avec toutes les étapes suivantes permettant de récupérer l'amalgame or/mercure. L'opération peut se répéter 4 à 5 fois pour s'assurer qu'il ne reste plus aucune portion récupérable d'or dans le concentré (ou de l'argile du *loutra*). Ensuite, tous les amalgames obtenus grâce au processus développé ci-dessus sont traités par la chaleur afin que le mercure s'évapore, laissant l'or apparent.

À Kamituga, la valeur du mercure est de 130 à 200 dollars/kg. Cette variation est due au caractère illégal de la vente, et au fait qu'aucune maison ne fournit du mercure de manière régulière et à prix fixe. Ainsi, chaque client achète du mercure à son propre prix, en fonction de celui qui lui fournit. Dans tous les cas, l'achat de ce métal en gros (1 kg) se révèle plus avantageux que l'achat au détail.

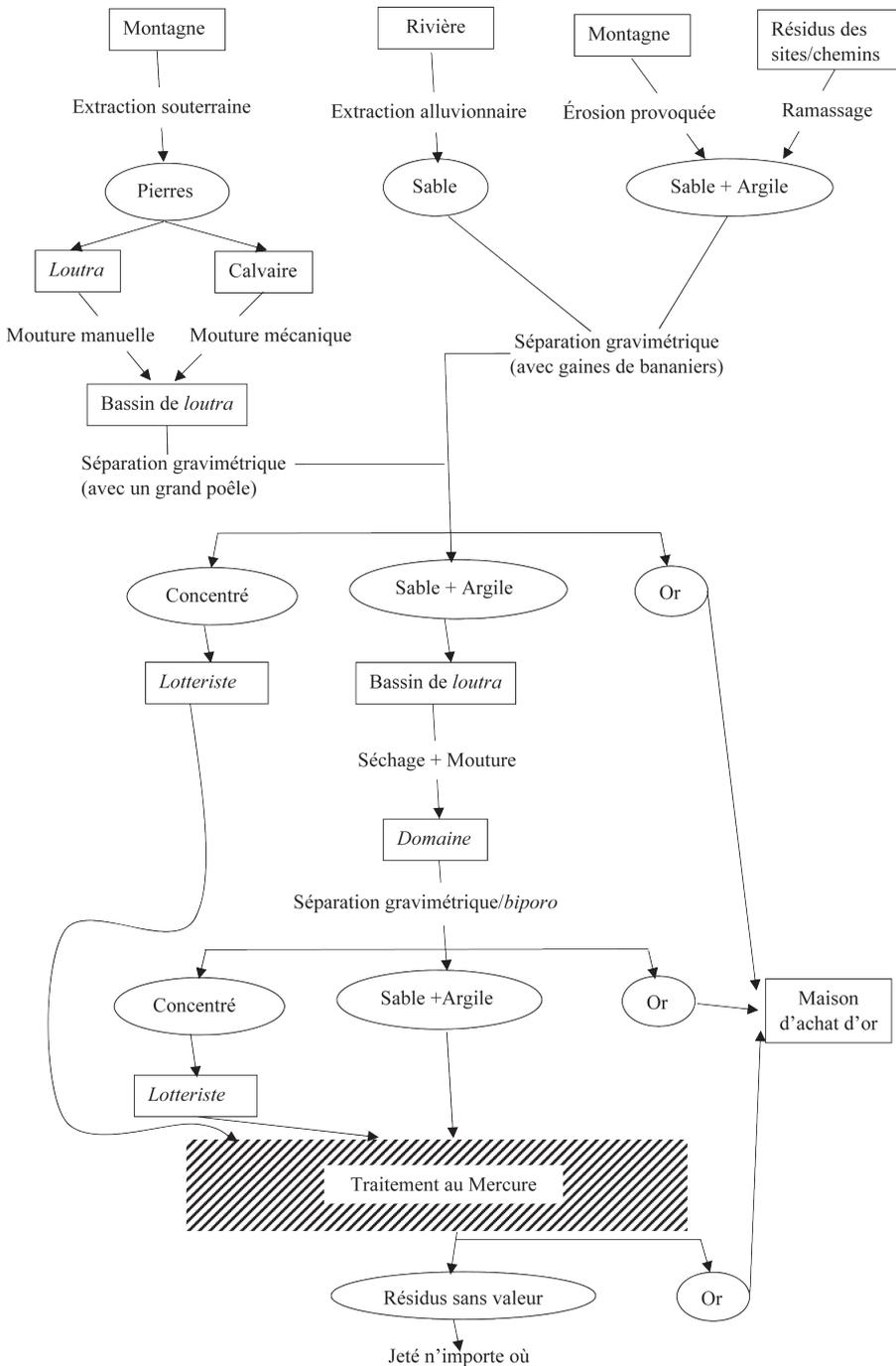
Pourtant, la plupart des acheteurs ne se procurent pas le mercure par kg, mais par bouchon de stylo ou par cuillère à café. Un bouchon vaut 5 dollars tandis qu'une cuillère revient à 20 dollars. Tous les utilisateurs affirment cependant que le prix du mercure est suffisamment faible comparativement aux bénéfices qu'ils en tirent. Ils ne réduisent donc pas la quantité à utiliser en raison de son prix, mais d'après la disponibilité de concentré ou de sable à traiter. La quantité de mercure à utiliser mensuellement ou hebdomadairement est ainsi revue à la baisse ou à la hausse<sup>11</sup>. Cependant, il est difficile d'estimer la quantité moyenne de mercure utilisée mensuellement, car celle-ci varie largement d'un utilisateur à l'autre, suivant les différentes périodes de l'année et les disponibilités des matières à traiter.

La figure 2 résume le schéma d'extraction et du traitement de l'or en montrant à quel niveau de ce processus les creuseurs recourent au mercure.

---

<sup>11</sup> Entretien avec les utilisateurs de mercure à Kamituga en juillet 2016.

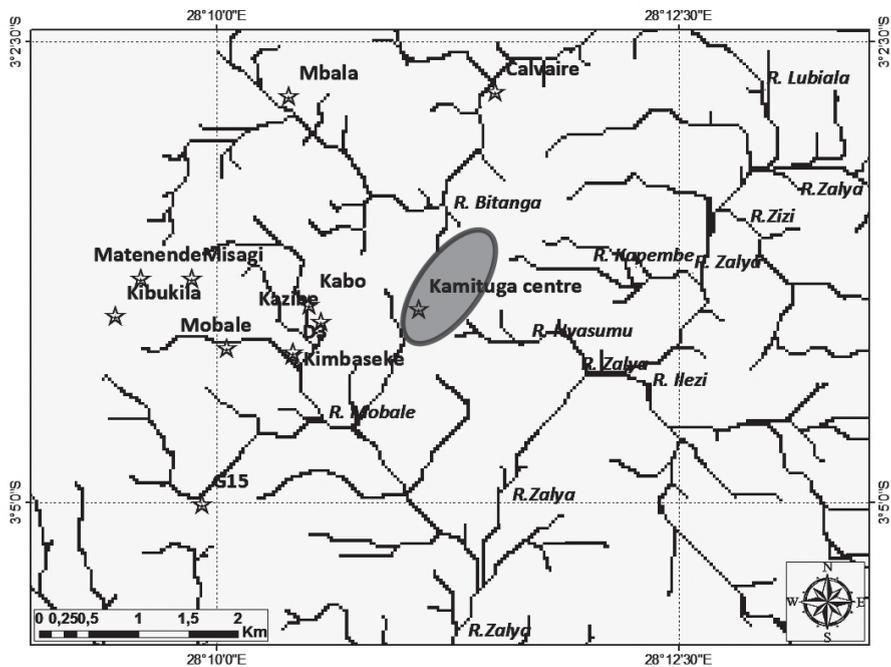
**Figure 2 : schéma synthétique de l'extraction et du traitement de l'or à Kamituga**



Le mercure est principalement utilisé dans la ville de Kamituga par les ménages des utilisateurs, à proximité des maisons. Toutes les personnes questionnées confirment que le traitement de l'or au mercure n'a jamais eu lieu dans les sites d'extraction. Une analyse cartographique par *Digital Elevation Model* (figure 3) montre que ces zones de traitement au mercure se trouvent dans les bassins des rivières Bitanga, Nyasumu et Kapemba (trois affluents de la rivière Zalya). Ceci pourrait avoir des conséquences notables sur la qualité de l'eau des rivières, les organismes qui y vivent ainsi que sur la santé des hommes qui s'en servent, tel qu'explicité au point 1 de ce chapitre (cette hypothèse sera vérifiée dans la suite de notre étude).

La figure 3 montre la répartition spatiale des points d'extraction d'or et d'utilisation du mercure, ainsi que les rivières menacées par ces activités.

**Figure 3 : carte d'utilisation du mercure et des rivières potentiellement affectées à Kamituga**



- Légende :
- ☆ Sites d'extraction minière
  - Rivières
  - Zone d'utilisation du mercure

Source : cartographie participative rapportée sur un *Digital Elevation Model*.

### 3.3. Perceptions locales

Les entretiens en *focus group* ont démontré que les creuseurs ignorent les risques que présente le mercure pour la santé et l'environnement. Ceci est dû au fait qu'aucun média n'a jamais relayé l'information<sup>12</sup> ou encore qu'aucune organisation n'ait à ce jour organisé une campagne de sensibilisation. Cela suggère que les creuseurs de Kamituga ne décident pas d'ignorer volontairement les risques encourus par l'utilisation du mercure (Veiga *et al.* 2006). Bien qu'il n'y ait pas de garantie qu'une réduction de la quantité de mercure s'observera lorsque la population en sera informée, les faits permettent néanmoins de mettre en perspective la situation.

Par ailleurs, les anciens agents de la Sominki soupçonnent la nocivité du mercure en raison des précautions prises par l'usine pour restreindre l'accès aux zones de traitement<sup>13</sup>. Il nous a aussi été rapporté que les agents qui travaillent dans ces parties de l'usine observaient un régime alimentaire spécifique (comprenant une grande quantité de lait). Aussi, certains creuseurs et membres d'autres parties prenantes (généralement les plus instruits) considèrent par déduction que le mercure est nocif pour la santé humaine et l'environnement. N'ayant jamais entendu parler d'un rôle bénéfique associé au mercure, ils préfèrent par conséquent s'en méfier. Cependant, tous affirment que les véritables problèmes environnementaux causés par les activités minières sont le déboisement et la pollution des rivières par les particules argileuses et sableuses qui y sont libérées lors de l'extraction de l'or<sup>14</sup>.

Tandis que le déboisement et la perturbation des rivières sont des effets bien apparents, ceux du mercure ne sont pas directement visibles et peuvent être difficilement identifiables. Aussi, alors que plusieurs campagnes de lutte contre la déforestation ont eu lieu dans la province, et même à Kamituga<sup>15</sup>, aucune n'a à ce jour été conduite pour la prévention contre la pollution au mercure.

Bien que le mercure ne soit pas visible à l'œil nu et que sa nocivité ne soit pas reconnue par tous, il s'agit d'une bombe chimique à retardement, comme le déclare Stigliani (1991). Il présente effectivement un danger réel pour les humains (ses effets sur le système nerveux central et sur la croissance des fœtus sont notamment à déplorer) et les organismes aquatiques (lesquels subissent des perturbations physiologiques). Il serait donc dangereux de se limiter aux impacts directement visibles et d'ignorer ceux qui se cachent dans l'ombre, sans pour autant en être moins dangereux, au risque

---

<sup>12</sup> Entretien avec les trois principales chaînes de radio et télévision de Kamituga, en juillet 2016.

<sup>13</sup> Entretien avec deux creuseurs anciens agents de la Sominki à Kamituga, en juillet 2016.

<sup>14</sup> Entretiens avec les creuseurs et d'autres parties prenantes à Kamituga, en juillet 2016.

<sup>15</sup> Médias et bureau local du ministère de l'Environnement de Kamituga, en juillet 2016.

de connaître un cas similaire à celui de Minamata, où le mercure a intoxiqué plus de 2000 personnes dont la moitié est décédée (Harada 1995).

Nos recherches documentaires ainsi que notre entretien avec le bureau de la zone de santé de Kamituga n'ont pas révélé de cas de décès ou de maladie lié à l'intoxication au mercure. Mais il est tout à fait probable que de tels cas n'aient pas été identifiés soit parce que les patients ne se sont pas rendus à l'hôpital (situation assez fréquente par manque de couverture médicale) soit parce que les symptômes de cette intoxication peuvent facilement être confondus avec ceux d'autres maladies s'attaquant au système nerveux central ou au développement fœtal<sup>16</sup>.

Finalement, nous devons souligner ici que le mercure n'est pas la seule substance utilisée dans l'extraction de l'or qui représente un danger pour la santé humaine et l'environnement. Dans les maisons d'achat, l'or extrait par les creuseurs artisanaux est purifié et « nettoyé » à l'acide. Plusieurs parties prenantes interviewées ont félicité l'effort récemment initié pour exiger de ces maisons d'achat qu'elles installent des cheminées afin d'éviter d'intoxiquer leur voisinage à l'acide. Elles considèrent de fait que cela représente un réel danger pour les manipulateurs et la population. Par ailleurs, la société Banro, toujours en phase d'exploration à Kamituga, traitera probablement l'or au cyanure, comme elle le fait déjà dans d'autres sites.

### ***3.4. Gouvernance de l'utilisation du mercure***

Le Code minier de la RDC prévoit que la protection de l'environnement fait partie des raisons pouvant amener le président de la République à déclarer une zone interdite aux travaux miniers (article 6). Le Code exige ainsi de tout exploitant qu'il soumette son Plan d'atténuation et de réhabilitation de l'environnement (PAR), une Étude d'impact environnemental (EIE) et un Plan de gestion environnementale de son projet (PGEP). Le règlement minier prévoit également que toute transformation de produits miniers ayant recours au mercure ou à d'autres substances dangereuses ne peut s'opérer que dans un atelier ou une usine agréée par le ministre des Mines (article 238). Un exploitant artisanal qui entreprend seul la transformation de ses produits en utilisant le mercure ou d'autres produits nocifs peut ainsi perdre sa carte d'exploitant. L'article 575 dicte que seule la séparation gravimétrique et des procédés faisant usage de réactifs ne causant pas de préjudices graves aux écosystèmes est autorisée. Toutefois, comme souvent en RDC, l'application du Code et du règlement n'entre pratiquement jamais en considération. Dans cette section, nous décrivons les différentes organisations qui interviennent dans la gouvernance de l'utilisation du mer-

---

<sup>16</sup> À travers les études doctorales du premier auteur, ces effets seront examinés davantage.

cure à Kamituga, nous évaluons leurs politiques et pratiques, et nous posons la question de leur responsabilité vis-à-vis des communautés.

Le Saesscam (Service d'Accompagnement et d'Encadrement du Small Scale Mining) est le service le mieux placé pour guider les creuseurs artisanaux et les détourner de l'utilisation du mercure, conformément à la loi. Cependant, ce service fait face à diverses contraintes qui l'empêchent de mener cette tâche à bien.

Premièrement, le Saesscam s'est transformé en service générateur de revenus pour la province (guichet unique). Il collecte 50 dollars annuellement auprès de tout propriétaire de puits et 10 dollars mensuellement auprès des propriétaires en cours de production. Cet argent est distribué suivant une clé de répartition à hauteur de 40 % pour le Saesscam, 35 % pour le gouvernorat de la province, 10 % pour le ministère provincial des Mines, 10 % pour la division provinciale des mines et 5 % pour le comité local de Sécurité (Arrêté provincial 13/037/GP/SK). Deuxièmement, le service des ressources humaines présente une faiblesse apparente. Le sous-bureau de Kamituga comprend sept agents, dont seulement deux ont un niveau d'études secondaires (la formation acquise aux niveaux primaire et secondaire ne permet pourtant pas d'évaluer la nocivité de certains produits sur la santé ou l'environnement)<sup>17</sup>. En dernier lieu, on observe un manque de motivation des agents présents à Kamituga, qui ne perçoivent pour le moment aucun revenu du Gouvernement (car les unités auxquelles ils appartiennent ont été nouvellement créées), et ignorent quand leur situation sera réglée. Leur seule source de revenus émane donc des frais d'encadrement perçus. Cette série de contraintes conduit à une situation telle que le sous-bureau de Kamituga, tout comme aucun autre sous-bureau du territoire de Mwenga, n'a transmis un rapport au Bureau territorial rendant compte de l'utilisation du mercure dans la région (entretien avec le chef du Bureau territorial du Saesscam/Mwenga).

À l'instar du Saesscam, la majorité des structures étatiques impliquées dans le secteur minier se concentrent principalement sur la collecte des taxes, plutôt que sur les autres missions qui leur sont attribuées. Malheureusement, la plupart de ces taxes n'atteignent pas le trésor public du Gouvernement congolais. Contrairement à ce que suggère l'hypothèse des « minerais de conflit » (De Putter 2012), d'après laquelle ces prélèvements atteindraient, dans certains cas, les groupes armés et financeraient les conflits, à Kamituga, nous avons constaté que ces « taxes » finissent en grande partie dans la poche des agents les prélevant ainsi que de leurs supérieurs hiérarchiques directs. Une pratique courante est la négociation

---

<sup>17</sup> Entretiens avec les agents du Saesscam à Kamituga en juillet 2016.

d'un report de paiement<sup>18</sup>. Moyennant un certain pourcentage du montant de la taxe à payer, un exploitant peut officieusement négocier un report (à une durée indéterminée) de cette taxe. Dans certains cas, le taxateur évite de déclarer l'activité dans son rapport pour que le paiement ne lui soit pas exigé par l'administration<sup>19</sup>. Cette situation induit un flottement des statistiques de différents services quant au nombre de creuseurs et à l'importance des activités de ceux-ci. Cette confusion peut, dès lors, permettre à des activités illégales (telle l'utilisation d'explosifs ou celle du mercure) de se poursuivre sous le radar.

Le bureau de l'administration des Mines (bureau isolé des mines) est le service habilité à accorder des cartes d'exploitation aux creuseurs artisanaux – et à les retirer si ceux-ci ne respectent pas la loi. Ce service dispose même d'une cellule de protection de l'environnement, laquelle ne considère pas non plus la lutte contre l'utilisation du mercure comme une priorité. Les considérations prioritaires portent sur le déboisement causé par les creuseurs par le défrichage des sites et le boisage des puits afin d'éviter les éboulements. Ce service rencontre ainsi les mêmes contraintes que le Saesscam. Les responsables reconnaissent toutefois que le mercure est bel et bien utilisé dans la région et que c'est illégal<sup>20</sup>.

Hormis les services du ministère des Mines, le bureau du ministère de l'Environnement est l'une des entités qui auraient pu contribuer à limiter l'utilisation du mercure. Les quatre services que comprend le ministère ne se préoccupent pourtant pas de l'utilisation du mercure ; là aussi, d'autres problématiques telles que la déforestation ainsi que l'hygiène et l'assainissement de la ville de Kamituga passent au premier plan.

Mis à part les services étatiques, il existe six autres catégories d'organisations qui interviennent dans la gouvernance de l'extraction et du traitement artisanal de l'or : des organisations non gouvernementales, des structures de la société civile, des comités de creuseurs, des sociétés commerciales, des maisons de négoce d'or ainsi que des médias. Ces structures ont des interactions différentes avec le secteur minier et des divergences de vision quant à l'utilisation du mercure. Celles qui envisagent de passer à l'action pour réduire l'emploi du mercure font face à des contraintes qui, en fin de compte, défont toute entreprise allant dans ce sens. Cette inaction des divers acteurs serait la cause de l'ignorance de la population face aux dangers encourus par l'utilisation du mercure.

Les organisations non gouvernementales locales (ONG), comme ASDI et ALEFEM, fonctionnent souvent grâce aux fonds acquis par soumission

---

<sup>18</sup> Entretien avec les creuseurs à Kamituga, en juillet 2016.

<sup>19</sup> Entretien avec certains services étatiques de Kamituga, en juillet 2016.

<sup>20</sup> Entretien avec le chef de bureau isolé des mines de Kamituga, en juillet 2016.

de projets de développement. Bien qu'ayant la protection de l'environnement en ligne de mire, elles n'ont jusque-là pas encore soumis de projet visant à réduire l'utilisation du mercure en prévention de ses effets sur l'environnement et la santé humaine<sup>21</sup>. Ces structures se montrent cependant ouvertes à agir dans cette voie si un partenaire se présente pour les financer. Aussi, elles reconnaissent avoir récemment participé à une activité de reboisement initiée par le ministère de l'Environnement, avec le souhait d'agir davantage dans ce sens.

La société civile et la société civile environnementale, bien qu'ayant quelques cadres universitaires au sein de leurs équipes, prétendent ne déterminer aucune information sur les effets du mercure sur la santé humaine. Ceci serait dû à un accès limité à l'information suite à l'absence d'Internet, à la limitation du temps accordé à leur activité (vu qu'elle revêt un caractère caritatif et est par essence « sans but lucratif ») et au fait de dépendre directement – actuellement ou dans un passé récent – de l'extraction de l'or<sup>22</sup>.

Les comités de creuseurs comme le Comité des Orpailleurs de Kamituga (Coka) et Cadiem (Cadre de Dialogue et Médiation) se focalisent principalement sur la médiation des différends entre creuseurs ou entre ceux-ci et d'autres parties prenantes. Ces associations jouent ainsi un rôle syndical dans un contexte menaçant : la collecte « illégale » des taxes, l'expulsion probable de tous les creuseurs par la société Banro dans un futur proche, l'utilisation de pompes et le recours à d'autres pratiques qui conduisent aux décès des creuseurs par asphyxie ou lors des éboulements dans les mines. Bien que conscients de la pollution causée par l'extraction minière, les comités se retrouvent impuissants face à l'activité qui fait vivre les membres qu'ils représentent. Ils restent néanmoins ouverts à toute technique qui contribuerait à une meilleure protection de l'environnement et de la santé de la population, et particulièrement de celle des creuseurs<sup>23</sup>.

Les sociétés commerciales telles que Banro (Kamituga Mining) et Kgadev (Kamituga Development) n'influencent pas non plus le taux d'utilisation du mercure pour des raisons de conflits d'intérêts. Dans le cas de Banro, une exploitation moins dommageable de l'environnement ne présente aucun d'intérêt, car les dommages causés constituent l'un des arguments du plaidoyer visant à écarter les creuseurs de ses carrés miniers. Si la société dispose d'un service de l'environnement, celui-ci ne s'intéresse pas non plus aux effets de la pollution au mercure. Ses préoccupations se portent plutôt sur le reboisement (plus de 1500 arbres ont été plantés durant les deux dernières années, dont 900 ont poussé avec succès) et la gestion des ordures issues du

---

<sup>21</sup> Entretiens avec les membres de ces ONG à Kamituga, en juillet 2016.

<sup>22</sup> Entretiens avec les deux sociétés civiles de Kamituga, en juillet 2016.

<sup>23</sup> Entretiens avec les comités des creuseurs de Kamituga, en juillet 2016.

camp occupé par leurs agents. Ces démarches sont avant tout motivées par l'obtention d'un permis d'exploitation, qui oblige une structure industrielle à présenter un plan de restauration de l'environnement. La société est donc ainsi tenue de remédier à « ses » effets sur l'environnement, et non aux dommages causés par ses prédécesseurs. Cela s'illustre, par exemple, par le fait que Banro veille toujours à planter davantage d'arbres qu'elle n'en coupe lors des travaux d'exploration des sites miniers<sup>24</sup>. Les creuseurs apportant leurs minerais pour le broyage tirent une partie de leur profit de la vente des concentrés aux « lotteristes » représentés par Kgadev (qui traitent souvent ces concentrés au mercure). Cette somme ne constitue pas un bénéfice en soi, mais permet aux creuseurs d'atténuer le coût des dépenses liées au transport et au broyage<sup>25</sup>. Un arrêt ou une réduction notable de l'utilisation du mercure représenterait donc un certain manque à gagner pour les creuseurs et par conséquent pour Kgadev.

Les maisons de négoce d'or ne réduisent pas l'utilisation du mercure et, pourrions-nous dire, en facilitent l'accès. Certains commerçants vendent du mercure (parfois à crédit) en s'assurant par accord que l'utilisateur leur vendra l'or obtenu. Malheureusement, cet accord (tout comme d'autres du même genre) n'est pas souvent honoré quand la production est plus faible que les dépenses engagées pour l'obtenir<sup>26</sup>.

Les médias (VSTV, APIDE, Voix du peuple) n'organisent aucune émission de sensibilisation sur la réduction des impacts environnementaux car ils espèrent qu'une ONG (ou un service étatique) les finance pour aborder la question. Les ONG, pendant ce temps, n'entreprennent aucune sensibilisation médiatique contre l'utilisation du mercure alors que la préservation de l'environnement figure dans leur agenda.

Nous pouvons dès lors conclure que les organisations susceptibles d'agir en faveur d'une réduction et d'une prévention de l'usage du mercure font face à plusieurs contraintes telles que le manque d'argent et d'informations tangibles. Pour d'autres acteurs, contrer la menace du mercure ne constitue pas une priorité ou n'entre pas dans leurs intérêts.

### **3.5. Discussion**

En RDC, le principe de responsabilité environnementale est régulé par le Code et le règlement minier, qui exigent des exploitants industriels d'évaluer l'impact de leurs activités sur l'environnement et de soumettre un projet de restauration de cet environnement. Le Code explique clairement

---

<sup>24</sup> Bureau des relations publiques de Banro/Kamituga mining, en juillet 2016.

<sup>25</sup> Entretiens avec les creuseurs de Kamituga, en juillet 2016.

<sup>26</sup> Entretiens avec les négociants d'or et les utilisateurs de mercure à Kamituga, en juillet 2016.

que les exploitants industriels ont la responsabilité de veiller à la restauration du milieu en exigeant 0,5 % de leur chiffre d'affaires comme garantie. Ceci s'inscrit avant tout dans le modèle fondé sur la « redevabilité de l'entreprise ». Pour ce qui est des creuseurs artisanaux, le Code interdit formellement à ceux-ci de recourir au mercure ou à toute autre substance néfaste pour la santé ou l'environnement. L'éventuel retrait de la licence d'exploitation en cas de manquement est utilisé comme moyen de pression.

Le fait que l'utilisation du mercure soit interdite dans le Code et le règlement miniers congolais ne suffit pas. Non seulement parce qu'aucune action n'a été menée pour effectivement réduire son emploi, mais surtout parce que les utilisateurs et les différents services et organisations qui interviennent dans le secteur minier n'en sont pas conscients. Soit ils font face à des contraintes qui les empêchent de prendre des initiatives, soit ils ne considèrent pas le problème comme prioritaire et n'y trouvent aucun intérêt propre.

Une simple application de cette interdiction d'utiliser du mercure, sans mesures d'accompagnement, s'avérerait également négative pour les creuseurs. Les conséquences de la suspension des activités artisanales en 2010-2011 pourraient ainsi se reproduire. On pourrait, dès lors, observer la formalisation « *top-down* » (Geenen 2012) ou l'obligation de s'organiser en coopératives (De Haan & Geenen 2016), qui mène à l'exclusion des plus marginalisés et oriente la production de l'or vers le circuit clandestin. Le mieux serait donc de sensibiliser et d'outiller les creuseurs artisanaux pour une utilisation plus responsable du mercure (notamment par des systèmes à cornues ou de hottes pour fumées permettant de récupérer le mercure). Il s'agirait également de les rediriger vers des techniques mécaniques avancées (séparation par centrifuge, en spirale, par vortex, par flottaison ou par magnétisme) n'ayant pas recours au mercure. Dans ces projets de responsabilisation et sensibilisation, le Saesscam et le bureau du ministère de l'Environnement ont certainement un rôle à jouer, plus particulièrement quant à l'accès à l'information et la réglementation de certaines pratiques. Les médias, les ONG et la société civile devraient également faciliter l'accès des creuseurs et de la population à l'information.

Revenant au débat sur la responsabilité environnementale, qui jusqu'ici se cristallise sur les entreprises minières, nous proposons de reconsidérer ce concept avec davantage de recul. D'abord, la responsabilité ne doit pas seulement porter sur les grandes entreprises ; elle doit également s'appliquer aux acteurs étatiques et non étatiques intervenant dans la gouvernance du secteur artisanal. Deuxièmement, au lieu de proposer des solutions purement « techniques », comme l'interdiction du mercure, il semble judicieux de prendre en considération les pratiques des creuseurs ainsi que les intérêts des différents intervenants.

## Conclusion

Le secteur minier en RDC a déjà fait couler beaucoup d'encre. Secteur crucial pour le développement du pays, il peut amorcer une véritable reconstruction de la province du Sud-Kivu, même si de nombreux conflits l'ont secoué à ce jour. En se focalisant trop sur les aspects économiques de la problématique, les bailleurs et décideurs politiques risquent de perdre de vue les aspects environnementaux. L'impact environnemental doit pourtant être pris au sérieux dans une politique de développement, car il est plus pertinent sur le long terme.

Dans ce chapitre, nous avons voulu examiner comment le principe de protection de l'environnement se traduit dans les politiques du Gouvernement et des autres organisations intervenant dans la gouvernance du secteur artisanal. Plus spécifiquement, nous avons constaté que le mercure est utilisé dans l'extraction de l'or à Kamituga comme dernière étape de traitement par chacune des quatre méthodes d'extraction pour séparer l'or des résidus. Nous avons aussi observé que le prix du mercure est suffisamment abordable pour ne pas présenter une contrainte d'utilisation. Par ailleurs, la cartographie participative a révélé que le traitement de l'or au mercure n'a pas lieu dans les mines, mais plutôt aux domiciles des usagers. Cette situation conduit à la pollution de trois rivières dont les bassins chevauchent les zones d'utilisation du mercure. Les recherches doctorales de notre premier auteur permettront d'évaluer le niveau effectif de la pollution de ces rivières ainsi que l'impact sur l'environnement et sur la santé des creuseurs et de la population. Au cours de notre étude, nous avons également pu remarquer que le niveau de connaissances des creuseurs et d'autres intervenants sur les risques que comporte l'utilisation du mercure est très limité. En relatant cet état de fait aux politiques, nous avons constaté que ceux-ci se détournent de leur responsabilité et n'informent pas la population quant aux risques encourus. Finalement, nous avons proposé d'élargir le concept de la responsabilité locale en incluant plusieurs acteurs intervenant dans la gouvernance du secteur minier tout en tenant compte des pratiques et intérêts locaux.

## Bibliographie

Aryee, B.N.A., Ntibery, B.K. & Atorkui, E. 2003. « Trends in the small-scale mining of precious minerals in Ghana: A perspective on its environmental impact ». *Journal of Cleaner Production* 11 (2) : 131-140.

DOI : [http://doi.org/10.1016/S0959-6526\(02\)00043-4](http://doi.org/10.1016/S0959-6526(02)00043-4)

Bakir, F., Damluji, S., Amin-Zaki, L., Murtadha, M., Khalidi, A., Al-Rawi, N., Tikriti, S. & Dhahir, H. 1978. « Methylmercury poisoning in Iraq ». *Science, New series* 181 : 230-241.

Bashizi, A., Ntububa, M., Nyenyezi, A. & Geenen, S. 2016. « Exploitation minière en RDC : oubli de l'environnement ? Vers une *political ecology* ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 277-297.

Boening, D.W. 2000. « Ecological effect, transport, and fate of mercury: a general review ». *Chemosphere* 40 (12) : 1335-1351.

Bucekuderhwa, C., Bidubula, G. & Balemba, E. 2013. « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 89-116.

« Code minier ». 2002 (15 juillet). *Journal officiel*, numéro spécial.

de Brier, G. & Southward, F. 2016. « La chaîne d'approvisionnement des minerais et ses liens avec le conflit dans l'Est de la RDC. Bilan des cinq dernières années ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 87-114.

De Haan, J. & Geenen, S. 2016. « Mining cooperatives in Eastern DRC. The interplay between historical power relations and formal institutions ». *Extractive Industries and Society* 3 (3) : 823-831.

De Putter, T. 2012. « Considérations et perspectives sur la question de l'exploitation illégale des ressources minérales dans la région des Grands Lacs et sur le "Dodd Frank Act" américain ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2011. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 80), pp. 61-72.

Dupré, B., Gaillardet, J., Rousseau, D. & Allègre, G. 1996. « Major and trace-elements of rivers borne material: the Congo Basin ». *Geochimica & Cosmochimica Acta* 66 : 1301-1321.

Geenen, S. 2011. « Relations and regulations in local gold trade networks in South Kivu, Democratic Republic of Congo ». *Journal of Eastern African Studies* 5 (3) : 427-446. DOI : <http://doi.org/10.1080/17531055.2011.611676>

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 the Eastern Democratic Republic of Congo ». *European Journal of Development Research* 25 (2) : 197-212. DOI : <http://doi.org/10.1057/ejdr.2012.19>

Geenen, S. 2014. « Dispossession, displacement and resistance: artisanal miners in a gold concession in South-Kivu, Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 41 (1) : 90-99. DOI : <http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.03.004>

Geenen, S. 2015. « African artisanal mining from the inside out ». In S. Geenen (éd.), *Access, Norms and Power in Congo's Gold Sector*. Routledge : Abingdon.

- Harada, M. 1995. « Minamata disease: methylmercury poisoning in Japan caused by environmental pollution ». *Critical Reviews in Toxicology* 25 (1) : 1-24.
- ILO (International Labor Organisation). 1999 (mai). *Social and Labour Issues in Small-Scale Mines. Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines*.
- IMF. 2015. *DRC Country Report*. Rapport n° 15/281.
- JEFCA. 2006. « Methylmercury. Summary and conclusion 67<sup>th</sup> joint FAO/WHO expert committee on food additives ». Genève : World Health Organization, International Programme on Chemical Safety.
- Kiloshu, J., Kamundala, G. & Ndungu, A. 2013. « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 117-144.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-41.
- Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts (RDC) & UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). 2006. « Profil national des produits chimiques de la République démocratique du Congo », 110 p.
- PNUE (Programme des Nations unies pour l'Environnement). 2011. « La gestion des ressources naturelles est capitale pour le futur de la nation ». DR Congo : fiche d'informations. Disponible sur : [www.unep.org/drcongo](http://www.unep.org/drcongo)
- « Règlement minier ». 2003 (1 avril). *Journal officiel*, numéro spécial.
- Sanganyi, Y. 2003. « Exploitation artisanale de l'or et son incidence sur le revenu paysan (cas de la cité minière de Kamituga) ». Mémoire, UCB.
- Stigliani, W.M. 1991. « Chemical time bombs: definition, concept and examples ». Rapport n° 16.
- UN (United Nations). 2015. *Millennium Development Goal 2015*.
- USAID (United States Agency for International Development). 2010. « Democratic Republic of Congo: biodiversity and tropical forestry assessment ». Rapport n° 118/119.
- Utting, P. 2008. « The struggle for corporate accountability ». *Development and Change* 39 (6) : 959-975.
- Veiga, M.M., Maxson, P.A. & Hylander, L.D. 2006. « Origin and consumption of mercury in small-scale gold mining ». *Journal of Cleaner Production* 14 (3-4) : 436-447. DOI : <http://doi.org/10.1016/j.jclepro.2004.08.010>

## **Remerciements**

Nous exprimons notre gratitude au CRE-AC et au Cegemi qui ont financé cette recherche. Nous remercions également tous les services étatiques et autres parties prenantes qui nous ont permis d'obtenir des informations, plus particulièrement les responsables du Coka, du Saesscam et de l'Association des Négociants qui nous a aidés à rencontrer ces structures. Nous remercions enfin Franck Zahinda, Malick Hussein et Daniel Muhindo qui nous ont permis de collecter ces données.



**DE LA SEMI-INDUSTRIALISATION DE L'EXPLOITATION MINIÈRE  
ARTISANALE ET SON IMPACT SUR LES CONDITIONS  
DE VIE DE LA POPULATION.  
CAS DE L'EXPLOITATION MINIÈRE PAR DRAGUES  
À SHABUNDA**

*Jean-Paul Mushagalusa Rwabashi<sup>1</sup>*

## **Introduction**

Bien qu'actuellement l'industrie minière ait envahi tous les continents, la pratique de l'exploitation artisanale à petite échelle (ASM, *artisanal and small-scale mining*) ne cesse de prendre de l'envol. Cette tendance s'accroît encore davantage dans les pays en voie de développement (Belem, Champion & Gendron 2008 : 55). Selon les études récentes, l'Afrique subsaharienne comporterait entre 4,5 à 6 millions d'actifs impliqués dans l'exploitation minière artisanale dont 30 % à 40 % de femmes. Le secteur entretient plus de 40 millions de personnes qui en dépendent totalement et constitue une source importante des moyens de subsistance dans de nombreuses régions où les perspectives économiques sont limitées (Hinton, Veiga & Tadeu 2002 : 99).

Tandis que l'exploitation dite « artisanale » se caractérise par l'utilisation d'outils manuels et la collaboration de petits groupes (Bryceson & Geenen 2016 ; Bryceson, Josson & Mwaipopo 2014 : 1-22), l'exploitation à petite échelle est mécanisée et s'effectue soit en coopératives, soit en petites sociétés. En Afrique subsaharienne, l'activité purement artisanale se voit petit à petit remplacée par une exploitation semi-industrielle de petite échelle, et ce en raison des investissements dans le secteur en outils d'extraction et de transformation (tels que des broyeurs). Cependant, nombre d'exploitations minières de petite échelle œuvrent toujours dans l'illégalité. Par ailleurs, au niveau politique, plusieurs gouvernements se sont engagés dans un processus de réflexion sur la modernisation du secteur ASM.

---

<sup>1</sup> Assistant d'enseignement à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu (UCB) et chercheur au Centre d'Expertise en Gestion minière (CEGEMI) et au Centre régional des Droits de l'Homme et de Droit international humanitaire (CERDHO).

En République démocratique du Congo, cette modernisation permettrait de transformer l'exploitation minière artisanale en exploitation minière de petite échelle. Ainsi, le ministère envisage d'organiser l'exploitation minière artisanale en coopératives, d'instituer le plus possible de Zones d'Exploitation artisanales (ZEA), de mécaniser l'exploitation minière artisanale dans le but de favoriser l'émergence de la classe moyenne, et enfin de mettre en place des mécanismes de traçabilité et des systèmes de certification des substances minérales, comme exigé par des gouvernements occidentaux et des institutions internationales (Bashizi & Geenen 2015 : 223-226). Mais dans quelle mesure cette vision gouvernementale correspond-elle aux réalités sur le terrain ? Des études antérieures présentées dans d'autres volumes de *Conjonctures congolaises*<sup>2</sup> ont démontré que ces politiques, comme l'installation des coopératives, se heurtent aux réalités sur le terrain, caractérisées par la résilience de certaines institutions informelles et des relations de pouvoir, lesquelles résultent d'une « hybridation » de la réforme (*ibid.* : 239-260). Notre étude vise à contribuer à ce débat en analysant les dynamiques récentes de l'exploitation minière à Shabunda, un territoire enclavé dans la province du Sud-Kivu. Ce territoire vit, ces dernières années, une exploitation minière intense par dragues. Dans ce chapitre, nous cherchons donc à répondre à cette interrogation : « Comment décrire l'exploitation minière par dragues à Shabunda et quels changements a-t-elle opérés sur les conditions de vie de la population locale ? ». La pertinence de notre questionnement relève de son originalité, la semi-industrialisation du secteur minier artisanal n'ayant pas encore fait l'objet d'études dans la littérature, pourtant abondante, sur l'exploitation minière. L'analyse empruntera une démarche qualitative fondée sur les données collectées lors des enquêtes de terrain à Shabunda auprès des coopératives minières et des tenanciers des dragues<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir par exemple Bashizi & Geenen 2015 ; Bahalaokwibuye 2016.

<sup>3</sup> La mission a été menée du 8 juin au 3 juillet grâce à l'appui financier du Centre d'Expertise en Gestion minière (CEGEMI) de l'Université catholique de Bukavu.

Il existe une cinquantaine de coopératives minières à Shabunda ; nous en avons visité une dizaine lors de notre mission. Les interviews étaient conduites individuellement et le dernier jour, un *focus group* a été mis en place avec tous les dirigeants des coopératives sélectionnées. Les coopératives minières opérationnelles sont : la coopérative minière Kangulu Masanga (COOMIKAMA), la coopérative minière des exploitants Umoja Ulinzi Shabunda (CEMUSHA), la coopérative minière des Creuseurs artisanaux élargie de Shabunda (COOMICRAESHA), la coopérative minière des artisans de Tchampungu (COOMICHA), la coopérative minière de Lukambinko/Babotya (COOMILUBA), la coopérative minière des artisans miniers Umoja (COOPEMU), la coopérative minière Katchungu/Lyela, la coopérative minière de Bakisi (COMIBA), la coopérative minière de Mulanga (COMIMU), la coopérative minière des exploitants artisanaux Umoja de Bimpanga (COOMEAU), la coopérative minière de Lubila (COOMILU), COOPEMUSKA,

## 1. La politique gouvernementale congolaise et sa contribution à la promotion de la semi-industrialisation

Le secteur minier congolais se trouve souvent au cœur des réformes gouvernementales. Si l'on peut dire que l'industrie minière apportait une large part au budget national jusqu'aux années 1970, la baisse du cours du cuivre au niveau mondial, couplé à des politiques internes, a engendré une crise économique qui s'est accentuée dans les années 1980. C'est ainsi que le Zaïre s'est engagé envers les institutions financières internationales (Banque mondiale et FMI) dans un programme d'ajustement structurel. La libéralisation du secteur minier artisanal en 1982 fut considérée comme l'une des mesures phares que le Gouvernement avait prises pour permettre à la population de jouir de ses richesses minières. Cette libéralisation, et les conflits qui se sont succédés dans les années 1990-2000 ont engendré un véritable « boom » du secteur minier artisanal. Cependant, cette exploitation s'est opérée largement dans l'illégalité, car la plus grande partie du territoire était donnée en concession aux entreprises minières qui ne produisaient plus,

---

COOMIKA, la coopérative minière de Batali (COOMIBAT), la coopérative minière de BITAMBI II (COMIBI), la coopérative minière Mobutu (COOMIMO), la coopérative minière Union Fait la Force (COOMIROR), la coopérative minière Tchombo cha Nao (COOMINO), la coopérative minière Kampa-Frère (COOMIKAF), la coopérative minière Kyankindo, la coopérative minière MatiliK Yanyunki (COMIMAK), la coopérative minière Byaizibitubu (COOPMBYAIKA), la coopérative minière Tuungane, la coopérative minière Amkeni de Shabunda, la coopérative minière Limasa Muguma (COOMILIMO), la coopérative minière Kasana/Ulindi Yoyo, la coopérative minière de Wampongo (COOMIWA), la coopérative minière Mungano Ibagabo, la coopérative Wakabango Ier (COOMIWA Ier), la coopérative minière Kalumba Katoto, Muga, Mumonelo, Wamwimba (COMIKAMWA), la coopérative minière de Nkulu (COOMINKI), la coopérative minière Luanga Bikimunda de Matebo (COOMILUBI), COOPEMAD, la coopérative minière Kunda, Mizango-Kasongo-Ituba (COMIKUMIKI), la coopérative minière de Shabunda au Congo (COOMISCO), la coopérative minière de Kulomba, Katoto, Muga, Mumonelo, Wanyoba (COOMIKAMWA), la coopérative minière Kasongo, Mizango-Kunda-Tusikilindi-Lupondozi (KAMITUKULU), la coopérative minière Tukunda-Ulindi (COOMIU-ULINDI), la coopérative minière Mugoma (COMIDIMU), la coopérative minière de Bagabo (COMIGA), la coopérative minière de Byangama (COOPEMEKI), la coopérative minière Kamulila (COOMIDIKA), COMIKWI, la coopérative minière Kaseke (COOMIKAS), la coopérative minière Tuyuke (COOMIDET), la coopérative minière des exploitants des cours d'eau de Shabunda, la coopérative minière Chunga-Frère, la coopérative minière Maendeleo (COOMIMA), la coopérative minière Kitundu (COOMIKI).

Nous avons rencontré 17 tenanciers de dragues, soit un échantillon de 10 % sur plus de 170 dragues opérationnelles à Shabunda. Par ailleurs, il faut signaler qu'une étude de la société civile publiée en 2015 a soutenu qu'il existerait à Shabunda plus 179 dragues dont 175 suceuses et 4 industrielles à chaîne à godets (Coalition de la société civile de la région des Grands Lacs contre l'exploitation illégale des ressources naturelles - COSOC-GL2015 : 2).

mais gardaient toujours les titres miniers. De nombreuses études ont décrit cette situation d'exploitation artisanale « informelle » durant la guerre et la période post-conflit (Bashizi & Geenen 2015 : 19-121).

Depuis quelques années, le Gouvernement congolais, sous la pression des bailleurs occidentaux, a exprimé le souhait de tendre vers une exploitation à petite échelle afin de permettre l'émergence des exploitants miniers artisanaux en particulier, et, de manière générale, celle de la communauté locale. Cette intention s'est manifestée par la conception, au ministère des Mines, d'un plan d'action, « vision du ministère des Mines pour la période 2010-2015 », dont la finalité fut « d'accroître la contribution du secteur minier industriel, à petite échelle et artisanal au développement économique<sup>4</sup> ». Pour atteindre cet objectif, le ministère a cherché à créer des ZEA afin de grouper les artisans en coopératives minières et de mécaniser le secteur. À cette époque, l'organisation des exploitants artisanaux en coopératives<sup>5</sup> permettrait un accompagnement de la dynamique de la structuration de l'activité minière artisanale en vue d'améliorer le rendement de cette dernière par les creuseurs. Cela a également permis au fisc de contrôler les flux depuis les puits d'extraction (Bahalaokwibuye 2016 : 19) et d'en tirer la contrepartie en termes de recettes (Louis 2013 : 10).

## **2. L'exploitation minière par dragues à Shabunda : description et qualification**

### **2.1. Contexte**

Shabunda<sup>6</sup>, territoire le plus vaste de la province du Sud-Kivu, présente trois cours d'eau : les rivières Lugulu, Ulindi et Elila. Ces deux dernières connaissent une intense activité minière par dragues. Les dragues désignent « un équipement motorisé, utilisé dans la phase de recherche ou d'exploitation pour l'extraction des substances minérales, principalement le diamant ou l'or<sup>7</sup> ».

<sup>4</sup> On peut lire cela dans le préambule de la vision du ministère des Mines pour la période 2010-2015, qui est appréhendée comme une projection des activités majeures pouvant être réalisées à court, moyen et long terme.

<sup>5</sup> Si certaines coopératives minières furent créées depuis la libéralisation du secteur minier en RDC, la volonté manifeste de les réorganiser apparaît sous l'arrêté ministériel n° 0705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant sur la suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Par ailleurs, il faut souligner que le bilan de ces coopératives depuis leur création reste mitigé.

<sup>6</sup> Territoire le plus vaste du Sud-Kivu, avec une superficie d'environ 25 000 km<sup>2</sup>. Son enclavement attire les exploitants artisanaux qui peuvent, dès lors, opérer en toute liberté.

<sup>7</sup> Cette définition de la drague trouve sa source dans la note circulaire n° 662/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 17 septembre 2012 du ministère des Mines congolais.

Du point de vue descriptif, deux types de dragues sont utilisés à Shabunda. D'une part, les dragues suceuses artisanales et de l'autre, les dragues de type industriel dites « à chaîne à godet<sup>8</sup> ». Ces méthodes impliquent des acteurs différents : les exploitants artisanaux et la société chinoise Kuhnou Mining Group dont le mobile reste identique (extraire à tout bout de champ plus d'or). La plupart des dragues utilisées à Shabunda, du moins celles de type industriel, proviennent de la Province-Orientale. Dans cette province, l'exploitation par dragues est pratiquée depuis une quinzaine d'années et la baisse de production a conduit les tenanciers à se tourner dès les années 2010 vers Shabunda, où l'extraction serait encore prometteuse. Par ailleurs, l'activité ne s'est intensifiée à Shabunda que vers 2013<sup>9</sup>. En outre, force est de constater que ceux qui détiennent les dragues ne sont pas originaires du milieu, mais proviennent d'autres communautés, notamment de la Province-Orientale et du Sud-Kivu. Nous avons ainsi pu recueillir les propos d'un tenancier de dragues :

« Nous sommes combattus par la population locale qui nous accuse de piller ses minerais alors que nous avons créé de l'emploi. En plus, nous ne sommes pas comme les Chinois qui exploitent chez autrui, nous sommes au pays et chacun peut s'installer partout sur le territoire national<sup>10</sup>. »

Le président de la société civile de Shabunda a, quant à lui, soutenu ce qui suit :

« Les tenanciers des dragues exploitent les minerais à Shabunda, mais les richesses générées par l'exploitation ne profitent pas à la communauté locale. Ils corrompent l'administrateur du territoire qui leur assure la protection et c'est pourquoi la population a désavoué l'autorité locale. Pour les Chinois, n'en parlons plus<sup>11</sup>. »

Comment alors qualifier l'exploitation minière par dragues à Shabunda ? Est-elle artisanale, industrielle ou semi-industrielle ? Pour répondre à cette question, il nous semble pertinent de partir de la distinction sémantique que revêtent ces concepts. Par secteur minier industriel, nous entendons « une activité qui engage une ou plusieurs entreprises auxquelles ont été attribuées

---

<sup>8</sup> Nous avons seulement rencontré lors de nos entretiens les tenanciers des dragues de type artisanal. Il était quasiment impossible de rencontrer les Chinois, qui recourent aux dragues industrielles, en raison des tensions entre ceux-ci et la population locale.

<sup>9</sup> Interview avec un machiniste lors de notre collecte de données à Shabunda, réalisée le 3 juillet 2015. Le terme « machiniste » désigne toute personne qui s'adonne à la réparation d'une drague en panne. Les machinistes disposent d'un atelier à Shabunda que nous avons visité. Nombre d'entre eux nous ont confirmé provenir de la Province-Orientale (Kisangani).

<sup>10</sup> Interview avec un tenancier de dragues réalisée le 2 juillet 2015.

<sup>11</sup> Interview réalisée le 22 juin 2015.

une ou plusieurs concessions minières. L'activité d'exploration, d'exploitation, voire de transformation des ressources y est mécanisée en totalité ou en partie ». Par contre, le secteur artisanal désigne « toute opération qui consiste à extraire et concentrer les substances minérales et à récupérer les produits marchands pour en disposer, en utilisant des méthodes et procédés traditionnels ou manuels » (Mazalto 2008 : 54). La semi-industrialisation est la phase médiane et est caractérisée par une mécanisation et une production à petite échelle.

Partant de la définition de la drague mentionnée plus haut, l'exploitation minière par dragues à Shabunda apparaît comme une « exploitation semi-industrialisée » au regard des moyens et techniques utilisés. En effet, bien que l'expression « drague industrielle » soit d'usage, les dragues auxquelles a recours la société chinoise sont semi-industrialisées. Il suffit, pour s'en convaincre, de comprendre l'organisation et le fonctionnement de la drague.

La drague artisanale, une fois montée, comporte des radeaux à équipement permettant d'aspirer l'or à travers un tuyau placé dans les sédiments alluviaux. Son fonctionnement repose sur la collaboration de trente à quarante agents. La personne charnière demeure le « plongeur<sup>12</sup> ». Celui-ci plonge dans l'eau muni d'un tuyau de plus de 30 m dont il enfonce la pointe dans le gravier. L'exploitation s'opère entre 1 m et 3 m d'épaisseur, selon le lit de la rivière. La durée de l'exploitation d'un lieu peut varier. Dans une surface de 3 m à 5 m de gravier, la machine peut nécessiter un accostage mensuel<sup>13</sup>. Les sédiments sont alors aspirés par une pompe qui les déverse, à travers le tuyau, sur un tapis. Ce dernier se compose d'une maille qui classe le sédiment par gravité et retient l'or fin. La tâche revient alors au personnel de lavage qui nettoie le tapis et amalgame les particules fines à l'aide de mercure (COSOC-GL 2015 : 10). L'amalgame est ainsi brûlé tandis que l'or est récupéré. La production journalière d'une drague varie de 200 g à 250 g<sup>14</sup> d'or par jour. Elle est tributaire de la richesse en or de la zone exploitée.

La drague à chaîne à godets dite « industrielle » requiert moins d'agents que la méthode artisanale. Elle se constitue de godets en fer de 0,12 m<sup>2</sup> de volume montés sur une chaîne fixée à 5 m de hauteur. Celle-ci est ensuite inclinée à 45 ° au moyen d'une roue gravitant à une vitesse de 0,22 m/s. Les godets creusent les lits de la rivière et ramènent les sédiments à la surface. Une fois au sommet de la tour à chaîne, le godet déverse son contenu sur un

---

<sup>12</sup> Compte tenu de son importance, le plongeur est payé plus que les autres membres de l'équipe. Son revenu intègre ainsi la prime de risque, les cas de noyade étant fréquents.

<sup>13</sup> Informations recueillies lors de notre entretien avec les tenanciers de dragues du 4 juillet 2015.

<sup>14</sup> Ces chiffres nous ont été donnés par le président de la société civile lors de notre interview réalisée le 2 juillet 2015 à la paroisse de Shabunda.

*sluice*<sup>15</sup> qui classe les sédiments par gravité (*ibid.* : 13). Par ailleurs, compte tenu du fait que la société chinoise Kunhou Mining, dont l'installation à Shabunda remonte à l'année 2014 (Global Witness 2016 : 7), n'implique pas la population locale dans ses activités, le traitement, de même que la quantité résultant de cette production, restent inconnus. Cependant, l'étude de la société civile précitée a estimé qu'une drague à chaîne à godets produirait mensuellement 25 kg d'or, soit 100 kg pour les quatre dragues opérationnelles à Shabunda<sup>16</sup>.

## **2.2. Avantages de la mécanisation du secteur minier artisanal : contenu théorique de la mécanisation**

En théorie, nous pensons que la mécanisation de l'exploitation minière artisanale peut exercer un impact positif sur les conditions socio-économiques de la population, sur l'éducation, la santé et l'environnement.

La mécanisation constitue un facteur clé pour l'économie locale. D'abord par le fait que directement, le secteur minier artisanal absorbe une main-d'œuvre abondante et souvent non qualifiée (Hilson & Hilson 2015 : 6). L'optimisation des outils de travail permettrait à celle-ci d'accroître sa production et d'améliorer ses conditions de vie (Mongenu & Nduwa 2015 : 671). En outre, ses répercussions sur l'activité commerciale sont notables grâce à l'amélioration du pouvoir d'achat (Watshimuna & Tshimwanga 2015 : 607). La mécanisation du secteur minier artisanal permet ainsi à la productivité d'exister. L'État peut tirer profit des taxes tout en affectant la rente à l'amélioration des conditions de vie de la population. Il faut cependant, pour en arriver là, qu'il y ait une politique gouvernementale de promotion et un cadre institutionnel qui stimule les investissements. Au vu des résultats de nos enquêtes menées à Shabunda, cette thèse paraît discutable, comme le montrera la section suivante.

<sup>15</sup> Le terme « *sluice* » ou « rampe de lavage » désigne un canal ou un ensemble de plans inclinés, le plus souvent en bois, garni de tapis ou de moquette et de tasseaux, dans lequel on fait passer les alluvions aurifères pour en extraire l'or. On s'en sert surtout dans l'orpaillage pour laver les alluvions aurifères et permettre de classer par densité différents matériaux de même taille.

<sup>16</sup> Selon l'étude du COSOC-GL (2015 : 14), la chaîne à godets présente un débit d'extraction d'environ 135 m<sup>3</sup>/h. En supposant une masse volumique du gravier du lit de rivière à 1,7 t/m<sup>3</sup>, cette drague aurait la capacité de déplacer environ 230 t de sédiments par heure. Avec une teneur moyenne de glissement alluvionnaire de 0,5 g/t, un taux de récupération de 90 % et une capacité d'extraction réduite de 200 t, une drague chinoise peut produire 90 g d'or par heure. Si l'on multiplie cette quantité par 12 (heures de travail par jour) et à nouveau par 25 (jours ouvrables mensuellement), il en résulte une production potentielle de 27 kg d'or par drague et par mois.

### **3. Impact de la mécanisation du secteur minier artisanal sur les conditions de vie de la population**

Le développement théorique exposé précédemment prouve que la semi-industrialisation du secteur minier artisanal tend à un impact positif. Portant sur les données de terrain, l'analyse de la situation à Shabunda démontre que la semi-industrialisation n'a pourtant pas profité à la population locale. Nous justifions cet argument par les résultats auxquels nous sommes parvenus, qui se mènent à six conclusions :

- un impact mitigé sur les conditions de vie et la scolarité de la population avoisinante ;
- une cohabitation difficile entre tenanciers de dragues et coopératives minières ;
- une augmentation de la production dont la quantité n'est pas connue ou estimée ;
- une absence de l'État et la négation de l'autorité locale ;
- des relations avec les groupes armés ;
- des conséquences environnementales non maîtrisées.

#### ***3.1. Un impact mitigé sur les conditions de vie et la scolarité de la population avoisinante***

Parmi les tenanciers avec lesquels nous nous sommes entretenus, nombreux ont soutenu que l'exploitation par dragues a permis d'améliorer les conditions de logement de la population. Les réponses fournies sur ce point se résument ainsi :

« Depuis le lancement de l'exploitation par dragues, tous les 30 agents membres du personnel ont pu construire, du moins pour les natifs du milieu, des maisons en tôles. Cela est déjà un pas si l'on se base sur le passé où les maisons dans tout Shabunda étaient en paille. En plus, tous les travailleurs sont capables de se procurer une bonne alimentation même s'ils doivent faire face au coût élevé des aliments dans ce territoire<sup>17</sup>. »

Les coopératives minières sur place tiennent un tout autre discours :

« Les dragues n'ont rien apporté, aussi bien pour la population que pour l'État. Si vous comparez le prix des aliments à ceux pratiqués dans le chef-lieu de la province (Bukavu), chaque aliment y compris les boissons coûte le quadruple. C'est un effet dû aux dragues et dont la population paie le prix<sup>18</sup>. »

<sup>17</sup> Compilation de nos interviews avec les tenanciers de dragues réalisées le 29 juin 2015. Ces entretiens permettent de répondre à la question de savoir quel a été l'impact de l'exploitation par dragues sur la population locale.

<sup>18</sup> Interview avec un tenancier de dragues à Shabunda le 28 juin 2015.

Nous avons également constaté qu'en réalité, la population locale ne bénéficie aucunement de l'exploitation par dragues. L'État, qui maintient le territoire dans un état d'enclavement, est en cause. Par ailleurs, la desserte en produits alimentaires est assurée le plus souvent par avion entraînant ainsi des prix très élevés. Or, comme le souligne un spécialiste, « cette mécanisation devrait être suivie d'un processus de construction politique et sociale dans lequel se structurent l'État et les classes, les projets de société s'imposant par accord tacite ou par violence » (Buffet 2001 : 13). En d'autres termes, il appartient à l'État congolais de définir un programme par lequel cette semi-industrialisation devrait se réaliser et de le vulgariser auprès des exploitants artisanaux.

Qui plus est, la mécanisation du secteur minier artisanal a un impact ambigu sur le taux de scolarité, comme nous l'indique un inspecteur de l'EPSP :

« La contribution de l'exploitation par dragues à l'augmentation du taux de la scolarité doit être nuancée, car si cela a permis aux exploitants d'envoyer leurs enfants à l'école d'une part, de l'autre part, la même activité joue un rôle négatif en incitant à l'abandon, surtout des élèves du secondaire. Ceux-ci préfèrent se procurer de l'argent par le travail dans les carrières minières<sup>19</sup>. »

### ***3.2. Une exploitation en cohabitation difficile avec les activités des coopératives minières***

L'afflux de dragues à Shabunda a d'emblée rencontré des partisans. Si l'adhésion des creuseurs artisanaux à une coopérative n'est devenue une obligation légale qu'en 2011, suite à une injonction de la réforme minière – résultant des mesures d'encadrement prises sous l'arrêté ministériel n° 0705/CAM.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010, lequel suspend les activités minières dans les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu (Bahalaokwibuye 2016 : 191-196) – ce regroupement était effectivement déjà connu dans la ville. Un interviewé de la COPEMESH<sup>20</sup>, l'une des anciennes coopératives minières de Shabunda, nous déclare ainsi :

« L'initiative était venue de moi en 1991, en convoquant la constituante de tous les foyers miniers pour chercher un cadre légal comme il y a eu la libéralisation de l'exploitation minière artisanale. Nous nous sommes réunis à Kacungu pour créer une coopérative combinant agriculture et exploitation minière, deux activités alternatives aux deux saisons de Shabunda<sup>21</sup>. »

<sup>19</sup> Entretien avec le chef de la division de l'EPSP à Shabunda le 29 juin 2015.

<sup>20</sup> Elle fut agréée par l'arrêté n° 0778/CA/CR-SK/95 du 29 septembre 1995.

<sup>21</sup> Interview réalisée le 13 juin 2015.

Dès 2010, alors que l'exploitation minière par dragues débute à Shabunda, la cohabitation entre coopératives et tenanciers de dragues pose problème et les deux parties s'accusent mutuellement. Les conflits portent d'abord sur l'accaparement de la main-d'œuvre. Selon les membres des coopératives interviewés, les tenanciers de dragues auraient « débauché » tous les creuseurs qui travaillaient pour le compte des coopératives en leur promettant de meilleures conditions de traitement<sup>22</sup>. Les tenanciers réagissent :

« Les creuseurs abandonnaient les coopératives parce que les dirigeants se taillaient la part du lion et ne s'occupaient pas des creuseurs qui, pourtant, travaillaient durement pour arriver à une meilleure production. À la drague, nous les payons par pourcentage et c'est pourquoi ils sont motivés. »

Cette réponse peut se justifier, car les études menées sur les coopératives minières ont démontré que ces dernières favorisent l'enrichissement des responsables au détriment des creuseurs (Bahalaokwibuye 2015 : 310).

La ressource elle-même est à l'origine des conflits. Les tenanciers des dragues et les coopératives minières cherchent à l'exploiter le plus possible. Si l'on peut dire que les coopératives visaient à promouvoir économiquement et socialement leurs membres, ce n'est pas le cas dans la pratique. Aussi, faut-il souligner que tant pour les coopératives que pour les dragues, la captation de la ressource et de la rente s'est faite au profit d'une élite, « le chef ». Ce n'est pas un cas spécifique au territoire de Shabunda, car une précédente étude a démontré que cette logique animait d'autres coopératives minières en RDC, notamment celles de Kalimbi (Bashizi & Geenen 2015 : 253).

Un autre conflit résulte du fait que chaque groupe considère l'autre comme exerçant dans l'illégalité. À ce sujet, un président d'une coopérative minière a soutenu :

« Depuis la libéralisation du secteur minier, les coopératives minières fonctionnaient bien à Shabunda. Elles s'acquittaient de toutes les obligations envers l'État, participant ainsi au développement local à travers l'agriculture comme activité alternative. Mais, depuis que les dragues opèrent dans ce territoire, les coopératives minières n'ont plus d'activités. Cette prétendue association de dragues est un mouvement monté de toute pièce par les autorités centrales, provinciales et locales afin de s'enrichir au détriment de la population. Elles ont même permis aux Chinois d'exploiter avec les dragues industrielles (robots) alors qu'ils n'ont pas de concession<sup>23</sup>. »

---

<sup>22</sup> Interview réalisée le 18 juin 2015.

<sup>23</sup> Interview réalisée lors de notre descente sur le terrain avec le président de la synergie des coopératives minières de Shabunda, le 16 juin 2015.

Se prononçant sur la question de la légalité de leur activité, les tenanciers réagissent : « Nous exerçons notre travail en toute légalité. Nous avons tous les documents exigés et nous payons toutes les taxes requises par les services étatiques<sup>24</sup>. »

Quoi qu'il en soit, une certaine confusion sur la légalité de l'exploitation minière par dragues à Shabunda reste non dissipée. Les outils et méthodes utilisés semblent poser un problème de qualification au regard des critères requis pour l'exploitation minière en droit congolais<sup>25</sup>. En recourant à la fois aux dragues semi-industrielles et industrielles, employées par les Congolais, les Chinois et les Tanzaniens, cette exploitation va à l'encontre des textes légaux. Ces derniers distinguent de fait l'exploitation industrielle de l'exploitation à petite échelle et artisanale. Ils légalisent l'activité de chaque type d'exploitation d'après des critères déterminés. Si l'exploitation par dragues constituait une semi-industrialisation, c'est-à-dire une exploitation de petite échelle, elle devrait reposer sur un montant d'investissement dont la fourchette varie entre 100 000 et 2 000 000 de dollars, des réserves géologiques exploitables dont la durée n'excède pas 10 ans et une mécanisation des opérations d'extraction, de transport et de traitement de minerais. Cette exigence n'est pas rencontrée par les dragues suceuses et la société chinoise Kunhou Mining Group, qui, aux dires de la société civile, utilise les dragues à chaîne à godets sans titre minier (COSOC-GL 2015 : 17). Par ailleurs, cet argument n'est pas partagé par les coopératives minières, dont un représentant nous a déclaré :

« Les autorités avancent que la société chinoise n'a pas obtenu de titre minier pour escamoter leur responsabilité vis-à-vis de la population. Trouveriez-vous normal, voire possible, qu'une entreprise quitte la Chine, traverse de nombreux pays aux ressources abondantes tels que le nôtre, avec des machines destinées à l'exploitation minière et que son voyage ne s'arrête qu'en RD Congo sans posséder de titres ? Par quelles frontières ces engins ont-ils traversé<sup>26</sup> ? »

En outre, le fait qu'aucune zone d'exploitation artisanale n'ait été attribuée par le cadastre minier à Shabunda, y compris dans la rivière Ulindi, et que des étrangers exercent la même activité viole les textes, qui réservent l'exploitation minière artisanale aux seuls Congolais.

---

<sup>24</sup> Interview avec un tenancier de dragues réalisée le 2 juillet 2015.

<sup>25</sup> Le Code minier de 2002 ainsi que le règlement minier de 2003 ne contiennent pas de dispositions relatives à l'exploitation minière par dragues.

<sup>26</sup> Entretien réalisé le 15 juin 2015 avec le chef de section de la COOPEMESHÀ à Shabunda.

### **3.3. Une augmentation de la production dont la quantité n'est pas connue ou estimée**

Tous les tenanciers de dragues s'accordent sur le fait que leur mode d'exploitation a augmenté la production. Mais, les chiffres relatifs à cette augmentation restent inconnus<sup>27</sup>. Se prononçant sur la quantité produite, l'un d'eux nous a répondu :

« Il est vrai que la production a augmenté. Mais, je ne saurais avoir de chiffres exacts, car la production varie selon les jours, les différents endroits de la rivière et la technicité du personnel. Parfois, on arrive à un endroit où on n'a jamais exploité. Ce jour-là, c'est comme une "manne". Il y a des jours aussi où la quantité est trop faible. Et dans ce cas, le propriétaire de la drague sera amené à faire des dépenses personnelles, notamment pour nourrir le personnel<sup>28</sup>. »

Un autre nous a dit :

« La production est là, mais si on calcule les coûts auxquels on doit faire face, il n'y a pas de profit. En effet, des fois, les coûts excèdent les 150 000 dollars si l'on prend en compte tout le cycle, de l'installation de la drague à la production. L'achat de la drague coûte au moins 30 000 dollars. À cela il faut ajouter : les frais de transport de la drague de Kisangani jusqu'à Shabunda, payés à la SESCOAM et s'élevant à 10 % de la production, le paiement du personnel, la restauration du personnel, le paiement des taxes et impôts, dont 2000 dollars par an au service des mines, 100 000 francs d'impôts à payer à la DGI (soit 111,11 dollars)<sup>29</sup>, 500 000 francs par an pour la chefferie, les frais d'accostage de 500 000 francs et le paiement du site, correspondant à 10 % de la production<sup>30</sup>. »

Une étude de la coalition de la société civile a estimé la production mensuelle respective de 175 dragues suceuses et de 4 dragues à godets à 550 kg et 110 kg, soit 660 kg d'or pour l'ensemble. Elle a projeté une production annuelle de 8 tonnes d'or (COSOC-GL 2015 : 16). Ces chiffres sont toutefois à prendre avec réserve. Il n'y a pas de statistiques établies susceptibles de renseigner sur la quantité réelle issue de l'exploitation par dragues à Shabunda. La quantité de production est ainsi soit surévaluée soit sous-estimée. On peut l'estimer à 10 tonnes par an pour tout le pays (ONU 2014) tandis que d'autres études avancent presque les mêmes chiffres

---

<sup>27</sup> Sur les 17 tenanciers de dragues interviewés, aucun n'a affirmé connaître la quantité d'or qu'une drague produit par jour.

<sup>28</sup> Entretien avec un tenancier de dragues, le 17 juin 2015.

<sup>29</sup> Il s'agit du taux en vigueur lors de notre mission.

<sup>30</sup> Entretien avec un tenancier de dragues, le 18 juin 2015.

(8 et 10 tonnes) pour la seule partie est (International Peace Information Service 2014 : 12). Un tenancier nous a même déclaré ce qui suit :

« Ma production varie de 30 à 50 g par jour. Notre travail est bizarre et ceux qui produisent plus sont des gens qui ont des “grigris” et qui font des sacrifices<sup>31</sup>. »

### ***3.4. Une absence de l'État et la négation de l'autorité locale***

Il s'avère que l'État est quasiment absent des opérations d'exploitation par dragues à Shabunda. Plusieurs raisons expliquent cela. D'abord, on peut signaler l'enclavement du territoire, car bien que disposant de nombreuses ressources minérales, la ville est dépourvue de routes pouvant la relier à Bukavu, chef-lieu de la province.

Selon les dirigeants de coopératives minières interviewés, « l'absence de routes serait due à une décision délibérée des autorités étatiques, car l'enclavement leur permettrait d'opérer avec tranquillité en contournant la loi. Si la route parvenait à être réhabilitée, les services étatiques accéderaient à la zone, ce qui pourrait affaiblir le réseau mis en place pour commercer illégalement les minerais<sup>32</sup>. »

En deuxième lieu, cette absence de l'État est due à la défaillance des services étatiques intervenant dans le secteur minier. Interrogé sur cette défaillance, un interviewé a déclaré :

« Tout partira du respect des textes et de l'implication du Gouvernement dans l'encadrement des creuseurs artisanaux. Cela n'est pas encore le cas aujourd'hui, car le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining (SAESSCAM) qui devait les encadrer s'est transformé en service prédateur. Ce qui est déplorable, c'est que cette prédation n'est même pas faite au profit de l'État, mais des individus<sup>33</sup>. »

La présence de l'État se manifeste toutefois, car les tenanciers des dragues subissent une inflation d'impositions. En effet, la DGRAD, la DPMER, le bureau isolé de la division des Mines, la DGI, la chefferie, le SAESSCAM et la division provinciale des Mines perçoivent des taxes pour la plupart illégales. À cela s'ajoute la part de 10 % payée au concessionnaire par accostage et le versement dû au groupe armé Raïa Mutumboki. Par ailleurs, des conflits éclatent entre les tenanciers de dragues et la population

---

<sup>31</sup> Interview avec un tenancier de dragues réalisée le 19 juin 2015.

<sup>32</sup> Propos recueillis lors d'un *focus group* organisé chez le président de la synergie des coopératives minières de Shabunda.

<sup>33</sup> Entretien avec un tenancier de dragues réalisé le 25 juin 2015.

locale d'une part, et d'autre part, entre cette dernière et l'autorité locale<sup>34</sup>. L'absence de l'État résulte du fait qu'en réalité, les autorités congolaises ne sont pas aptes à faire respecter la loi par un contrôle en amont et en aval des creuseurs. Faute de satisfaire à cette obligation, les autorités se trouvent directement impliquées dans sa violation.

### **3.5. Des relations avec les groupes armés**

Les minerais de la RDC ont été considérés par les groupes armés, les forces armées nationales et étrangères comme une source de financement ou d'accumulation de richesses<sup>35</sup>. C'est ce constat qui fut à la base du processus de traçabilité (Bahalaokwibuye 2016 : 187).

Les agissements du Raïa Mutomboki (nom swahili qui signifie « citoyens en colère »), un groupe d'autodéfense contre les FDLR, participent de ce processus. Ce groupe, animé par une intention commune à d'autres groupes armés actifs au Congo, cherche à exploiter les conflits en leur donnant suffisamment d'ampleur pour mobiliser le soutien populaire et celui des élites. Une multitude de conflits, souvent liés aux problématiques que sont l'autorité locale, l'identité et l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, se retrouvent ainsi sur le devant de la scène (Rift Valley Institute 2016 : 3). Il résulte de nos entretiens que ce groupe armé, qui opère à Shabunda depuis plusieurs années, percevrait des droits sur plus de la moitié des dragues actives dans le territoire. Les dragues ne sont toutefois pas sa seule cible. Le groupe abuse également de son autorité sur les passants en exigeant d'eux un « droit de passage ».

Selon les informations recueillies auprès de nos interviewés, les tenanciers des dragues payent au Raïa Mutomboki au moins 20 % de leur production. Les agents du groupe joueraient déjà le rôle d'intermédiaires entre les services étatiques et les tenanciers. La part dont s'acquittent les dragues actives dans le territoire sous contrôle de Raïa Mutomboki s'évaluerait entre 30 000 et 40 000 dollars, ce qui fomenté les conflits. Ce montant est versé en deux

<sup>34</sup> Lors de notre séjour, nous avons rencontré l'administrateur du territoire et lui avons donné rendez-vous pour un entretien. Notre entrevue n'a toutefois pas eu lieu, car un habitant a été tué par un citoyen chinois de la société Kunhou Mining et cela a provoqué des manifestations populaires qui ont fait fuir l'administrateur, évacué par l'avion de la Monusco.

<sup>35</sup> Une littérature abondante démontre que dans beaucoup de pays en conflits, notamment la RDC, les ressources minières sont utilisées par les milices et autres groupes armés, et parfois par l'armée gouvernementale, comme source de financement ou d'accumulation de richesses. Les propos de Bahalaokwibuye (2016 : 187), d'Autesserre (2012 : 4) et de Jacquemot (2009 : 195-203) offrent un éclairage intéressant sur cette problématique. Malgré l'intensification de l'activité des multinationales telles que Banro, la RDC occupe la 176<sup>e</sup> place sur l'indice de développement humain (PNUD 2015 : 30).

fois, nous a déclaré un tenancier de dragues : « Nous payons “la quinzaine<sup>36</sup>” et “la trentaine<sup>37</sup>” selon la production réalisée. Mais, le montant ne peut jamais être inférieur à l'équivalent de 10 g d'or. Les rebelles occupent les deux rives de la rivière et nous devons payer chaque groupe<sup>38</sup>. » Un rapport récent de l'ONG Global Witness a affirmé que les Raïa Mutomboki disposent d'une base dans la forêt située à 20 ou 30 m de l'endroit où travaillent les mineurs (Global Witness 2016 : 12).

### 3.6. Des conséquences environnementales non maîtrisées

Il est clair qu'au vu de la loi du 11 juillet 2002 portant sur le Code minier, les exploitants artisanaux se doivent de respecter les normes en matière de sécurité, d'hygiène, de protection et de conservation de l'environnement avant, pendant et surtout après l'exploitation (Kahilu *et al.* 2015 : 583). Nous avons pu constater qu'à Shabunda cette obligation est bafouée. L'exploitation minière par dragues altère beaucoup les conditions environnementales et humaines du territoire, d'abord par l'utilisation à outrance de mercure<sup>39</sup>, employé pour amalgamer l'or alluvionnaire. Dans son rapport 2015, la COSOC-GL fait remarquer :

« Chaque drague suceuse utiliserait 2 kg de mercure par semaine, soit plus d'une tonne de mercure par mois pour la seule rivière Ulindi. Ce nombre ne comporte pas la quantité utilisée par l'entreprise chinoise qui exploite par des dragues industrielles, car n'étant pas connue » (COSOC-GL 2015 : 32-33).

Alors que l'eau est dans ce territoire une ressource précieuse, on assiste à la pollution des deux rivières, due aux travaux réguliers d'exploitation et au gaz émis par les moteurs, qui présentent une concentration importante d'oxydes d'azote, de dioxyde de carbone et de soufre. L'environnement se

<sup>36</sup> Il s'agit du montant que les tenanciers de dragues versent le 15<sup>e</sup> jour du mois, soit la moitié de la somme mensuelle. Cela prouve qu'il existe un dialogue continu entre la milice et les exploitants.

<sup>37</sup> Représente la part restante et qui est payée à la fin du mois.

<sup>38</sup> Interview avec un tenancier de dragues tenue le 28 juin 2015.

<sup>39</sup> L'usage de mercure est décrié dans la littérature sur l'exploitation minière. Comme le note Hilson (2000) : « *a common problem is that the majority of developing countries have only recently implemented national environmental legislation, and of the laws pertinent to mining related activity, most are far from stringent, and fail to effectively regulate all aspects of the industry according.* » La pollution résulte de l'usage de mercure, qui facilite l'amalgamation de l'or. Le mercure présente des effets nocifs sur la santé et est susceptible de compromettre les vies humaines. Une autre étude signale : « *mercury vapour released during amalgam decomposition can be hazardous to artisanal miners or individuals working or living near shops. Chronic vapour exposure can result in symptoms ranging...* » (Hinton, Veiga & Tadeu 2002 : 109-111).

voit également menacé par la fréquence des dragages, qui détériorent les couches sédimentaires et les rives des deux rivières où pêche la population par endroits. Sur les 15 tenanciers interviewés, aucun n'a pu démontrer sa participation à la préservation de l'environnement. Cette situation procéderait du manque d'implication de l'État dans le secteur.

## Conclusion

L'exploitation minière et les questionnements qu'elle suscite apparaissent au cœur des débats scientifiques et politiques récents. Cet intérêt collectif n'a pourtant pas induit des remises en question et une modification de ces pratiques contestées qui influent tant sur les exploitants miniers artisanaux que sur l'économie locale. Dans ce chapitre, nous avons abordé une problématique complexe souvent absente des débats : la semi-industrialisation de l'exploitation minière artisanale et son impact sur les conditions de vie de la population, et plus particulièrement des habitants de Shabunda. Les entretiens menés dans le cadre de notre étude nous ont permis de saisir les enjeux de cette mécanisation. Trois grandes lignes en constituent une synthèse éclectique.

Premièrement, aussi séculaire soit-elle, et en dépit des réformes juridiques et institutionnelles mises en œuvre dans de nombreux États et appuyées par les institutions internationales, l'exploitation minière artisanale demeure entachée. Ses effets néfastes, tant sur l'environnement que sur les droits fondamentaux, portent atteinte aux objectifs qu'elle s'est donnés. De ce fait, elle n'a ni amélioré les conditions socio-économiques des mineurs ni impulsé le développement des États dans lesquels elle est pratiquée.

Pourtant, au vu du contenu théorique, la semi-industrialisation de l'exploitation minière pourrait contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population. Elle devrait donc être maintenue et modernisée, son impact positif primant indubitablement sur ses effets négatifs (Ngoy *et al.* 2015 : 719). Nous avons donc démontré qu'en tout état de cause, elle reste une opportunité pour une main-d'œuvre abondante et une source de revenus pour l'État (Hilson 2016 : 7 ; Geenen, Fahey & Iragi 2013 : 5).

En deuxième lieu, l'analyse des données empiriques révèle que la mécanisation devrait être soutenue par des mesures étatiques, sans quoi elle serait vouée à l'échec. L'absence de telles mesures à Shabunda ne favorise pas les conditions sociales : les populations se sont inégalement réparties l'exploitation des minerais dans trois grands centres miniers (Shabunda-Centre, Penekusu et Matili) et l'extraction de l'or par dragues dans la rivière Ulindi, qualifiée de rivière « d'or » (Global Witness 2016 : 1). Ces mesures étatiques peuvent pourtant s'inscrire dans les termes de la bonne gouvernance et de la coopération internationale. Nous pensons ainsi que les méthodes et outils à employer pour cette semi-industrialisation doivent être définis par

l'État et transmis au moyen d'un programme éducationnel, et ce afin d'en assurer le contrôle en amont.

Enfin, les minerais étant des ressources communes, ils devraient être exploités dans l'intérêt de la communauté et des générations futures par une gestion responsable de la rente (Bashizi & Geenen 2014 : 242-244). Le développement endogène implique, en effet, une action de masse pour la masse (Pius 2015 : 649). Il est donc impérieux que l'exploitation de minerais soit mécanisée en RDC pour permettre à l'État d'en assurer un contrôle efficace et d'en tirer profit. Comme le révèle la situation à Shabunda par la problématique de la semi-industrialisation, l'exploitation actuelle des ressources bénéficie principalement aux Chinois et au Raïa Mutomboki, au détriment de l'emploi et de l'économie locale. Par ailleurs, pour enrayer l'enlisement de la population dans la pauvreté, il s'agirait que l'État soutienne d'autres secteurs, notamment l'agriculture et le commerce.

## Bibliographie

Amnesty International. 2013. *Pertes et profits. Exploitation minière et droits humains dans le Katanga, en République démocratique du Congo*.

Arrêté interministériel n° 711/CAB.MIN/MINES/01/2010 et n° 206/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 15 octobre 2010 portant manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation.

Arrêté ministériel n° 057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la CIRGL en RDC.

Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu.

Autesserre, S. 2012. « Dangerous tales. Dominant narratives on the Congo and their unintended consequences ». *African Affairs* : 4.

Bahalaokwibuye, C. 2016. « Le dilemme des coopératives minières de Walungu (Sud-Kivu), entre ASBL et "entreprise sociale". Évolution à l'aune du passage à la nouvelle réglementation OHADA sur les sociétés coopératives ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 299-325.

Bahalaokwibuye, C. 2016. « Regroupement des creuseurs en coopératives. Une mesure pour édifier le processus de traçabilité, mais qui cache une inquiétude sur sa validité en droit positif congolais ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*. Bruxelles : University Press Antwerp, pp. 187-206.

Banque mondiale. 2008. « RDC : la bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». En ligne sur : [www.openknowledge.worldbank.org](http://www.openknowledge.worldbank.org)

Bashizi, A. & Geenen, S. 2015. « Les limites d'une "gouvernance par le bas" : les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu ». In S. Marysse &

J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86), pp. 239-260.

Bashizi, A. & Geenen, S. 2015. « Modernisation du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*. Bruxelles University Press Antwerp, pp. 219-244.

Belem, G., Champion, E. & Gendron, C. 2008. « La régulation de l'industrie minière canadienne dans les pays en développement. Quel potentiel pour la responsabilité sociale des entreprises ». *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy* 4 (1) : 51-76.

Boltanski, C. 2012. *Minerais de sang, les esclaves du monde moderne*. Paris : Grasset.

Bryceson, D. & Geenen, S. 2016. « Artisanal frontier mining in Africa: occupational transformation in Tanzania and the Democratic Republic of Congo ». *African Affairs* 115 (459) : 296-317.

Bryceson, D., Jossen, J. & Mwaipopo, R. 2014. « Mineralising Africa and artisanal mining's democratizing influence ». In D. Bryceson, J. Jossen, & R. Mwaipopo (éd.), *Mining and Social Transformation in Africa: Mineralizing and Democratizing Trends in Artisanal Production*. Londres : Routledge, pp. 1-22.

Buffet, J. 2001. *Industrialisation et développement au Brésil 1500-2000*. Paris : L'Harmattan.

Cartier, J. 2013. « Exploitations minières passées et présentes. Impacts environnementaux et sociaux ». Actes de colloque.

COSOC-GL. 2015 (2 août). « La ruée vers l'or à Shabunda. Pratiques et impacts de l'exploitation minière par dragues ».

Didier, F. 2013. « Le secteur minier en RDC : quelle transformation pour quel développement ? » *Politique étrangère* 2 : 113-123. En ligne sur : [www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2013-2-page.113.htm](http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2013-2-page.113.htm)

Ecosoc. 2003. « Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises ».

Forde, D. 1956. « Aspects sociaux de l'industrialisation et de l'urbanisation en Afrique au Sud du Sahara ». Étude de l'Unesco. En ligne sur : [http://www.persee.fr/doc/reco\\_0035-2764\\_1958\\_num\\_9\\_6\\_407336\\_t1\\_0996\\_0000\\_001](http://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1958_num_9_6_407336_t1_0996_0000_001) (consulté le 17 novembre 2016).

Geenen, S. & Iragi, F. 2013. « Les grands poissons mangent les petits. Les multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu, République démocratique du Congo ». *Politique africaine* 113 (3) : 121-144.

Geenen, S., Fahey, D. & Iragi, F. 2013. « The future of artisanal gold mining and miners under an increasing industrial presence in South Kivu and Ituri, eastern Democratic Republic of Congo ». *Discussion paper*.

Global Witness. 2016. *La rivière d'or: Comment l'état s'est retrouvé perdant lors de la ruée vers l'or dans l'Est du Congo, tandis que des groupes armés, une société*

minière étrangère et les autorités provinciales ont empoché des millions. Rapport disponible sur [www.globalwitness.org/fr/reports/la-riviere-dor/](http://www.globalwitness.org/fr/reports/la-riviere-dor/)

Goix, G. 2013. « Origine et impact des pollutions liées aux activités minières sur l'environnement et la santé. Cas d'Oruro (Bolivie), interfaces continentales, environnement ». Thèse de doctorat, Université Paul Sabatier-Toulouse. En ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00781152/document>

Hervieu, S. 2011. « Johannesburg empoisonnée par des eaux toxiques ». *Le Monde*.

Hervieu, S. 2012 (15 mai). « La nouvelle ruée vers l'or fait rage en Amérique latine ». *La Tribune*.

Hilson, G. 2002. « The environmental impact of small-scale gold mining in Ghana: identifying problems and possible solutions ». *The Geographical Journal* 168 (1) : 58-59.

Hilson, G. 2006. *Small-Scale Mining, Rural Subsistence and Poverty in West Africa*. Londres : Practical Action Publishing.

Hilson, G. 2009. « Good governance and the extractive industries in Sub-Saharan Africa ». *Mineral Processing and Extractive Metallurgy Review* : 52-100.

Hilson, G. 2016. « Artisanal mining small-scale mining and agriculture. Exploring their links in rural sub-Saharan Africa ». *International Institute for Environment and Development*.

Hilson, G. & Hilson, A. 2015. « Entrepreneurship, poverty and sustainability: critical reflexions on the formalisation of small-scale mining in Ghana ». *Working paper*, International Growth Centre (IGC).

Hinton, J., Veiga, M. & Tadeu, A. 2002. « Clean artisanal gold mining: a utopian approach ? » *Journal of Cleaner Production* 11 : 109-111.

Ikonga, T. 2015. « La problématique de l'exploitation minière industrielle et artisanale dans le district urbano-rural de Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 676-692.

Ilunga, E. & Muland, J. 2015. « L'exploitation minière et la protection de la main-d'œuvre locale à Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 737-758.

International Peace Information Service. 2014 (mai). « Analysis of the interactive map artisanal mining areas in Eastern Democratic of the Congo ».

Jacquemot, P. 2009. « L'économie politique des conflits en République démocratique du Congo ». *Afrique contemporaine* 230 : 195-203.

Kahilu, C., Masengo, J. & Tshimwanga, J. 2015. « De l'exploitation minière artisanale et son impact environnemental dans la ville de Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 581-597.

Kamundala, G. 2012. « Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu. Possibilité d'une cohabitation pacifique ? ». Rapport IPIS.

Kennes, E. 2000. « Le secteur minier au Congo : "déconnexion" et descente aux enfers ». In S. Marysse & F. Reyntjens (dir), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris, L'Harmattan, pp. 306-348.

Loi n° 007/2002 du 11 Juillet 2002 portant code minier congolais, *Journal officiel*, n° spécial du 15 juillet 2002.

Louis, M. 2013. « Le secteur minier est-il porteur de développement en Afrique ? » *Politique étrangère* 2 : 85-98.

Mazalto, M. 2008. « La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction ». *Afrique contemporaine* : 22-80.

Mongenu, G. & Nduwa, Y. 2015. « Exploitation minière artisanale et son impact socio-économique et culturel. Cas du site artisanal Kawama Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 657-674.

Moulier, I. 2013. « La responsabilité des entreprises et de leurs dirigeants. Approche extraterritoriale et internationale ». In M. Ailincai & S. Lavorel (éd.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme*. Paris : Éditions A. Pedone.

Ngoy, A. *et al.* 2015. « Impact de l'exploitation minière sur les infrastructures et la vie sociale dans la ville de Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 718-736.

OCDE. 2011. « Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises ». En ligne sur : [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (consulté le 16 novembre 2016).

ONU. 2014 (23 janvier). « Rapport final du Groupe des Experts des Nations unies sur la RDC ».

Pius, V. 2015. « L'exploitation minière, la décentralisation et le développement dans la ville de Kolwezi ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 633-656.

PNUD. 2015. Rapport sur le développement humain. En ligne sur : [www.undp.org](http://www.undp.org) (consulté le 25 juin 2015).

Rift Valley Institute. 2016. « Pas juste une question de terres » : Litiges et conflits fonciers dans l'est du Congo », disponible sur <http://riftvalley.net/publications/286?region=255>

Watshimuna, J. & Tshimwanga, J. 2015. « De la contribution et de l'impact social du secteur minier dans le secteur agricole dans la ville de Kolwezi. Cas de l'entreprise KCC (Kamoto Copper Compagny) ». *KAS African Law Study Library/Librairie africaine d'Études juridiques* 2 : 598-616.

Weerts, A. 2013. « Ressources naturelles au Kivu : vers l'institutionnalisation du pillage ? » In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 171-193.

**III**  
**AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT**  
**SOCIO-ÉCONOMIQUE**



## INTRODUCTION

*An Ansoms*

Les chapitres précédents ont soulevé deux problématiques fondamentales : dans quelle mesure le contexte politique et sécuritaire et les transformations économiques – dont l’exploitation des ressources naturelles – ont-ils un impact sur les conditions sociales des populations congolaises, parmi lesquelles les paysans, qui en constituent la plus grande partie. Les contributions au sein de cette troisième partie posent concrètement cette question sociale à partir de thématiques liées à l’agriculture et au développement socio-économique.

Tout d’abord, dans son texte « Le développement rural : réalités, enjeux et pistes d’actions », Grégoire Ngalamulume Tshiebue évoque la situation près de 40 ans après la création du ministère du Développement rural. Il expose les différents enjeux et les défis auxquels sont confrontées les campagnes congolaises. Il analyse les multiples contraintes liées au développement rural et met en exergue les réponses qui y ont été apportées par les pouvoirs publics et les partenaires au développement. L’auteur essaie enfin de démontrer que les approches d’intervention utilisées jusqu’à présent n’ont pas facilité la création d’une capacité rurale d’action susceptible de répondre aux problèmes des communautés rurales et à leurs demandes de développement. Il démontre que les mécanismes de gouvernance n’ont pas permis l’éclosion d’un développement rural durable, parce qu’elles présentent un déficit à la fois politique, social, économique et environnemental qu’il importe de compenser, à partir de quelques pistes d’action envisageables.

Le chapitre suivant aborde le même sujet, mais cette fois-ci à partir de la question foncière : « Zones économiques spéciales : vers l’accaparement des terres ? Perceptions des paysans du site pilote de Maluku ». Joel Baraka, Aymar Nyenyezi Bisoka et An Ansoms commencent par y analyser les liens entre les ZES et l’industrialisation considérée comme vecteur de modernité. L’argument central vise à montrer que ces zones économiques spéciales impliquent l’accaparement du sol dans la mesure où des expropriations limitent l’accès des paysans à la terre en renforçant le contrôle des entreprises sur celle-ci. Les auteurs insistent sur le fait que ce risque est à prendre sérieusement en compte au-delà des bénéfices que pourraient ou non apporter les ZES. Ils étudient le cas de la ZES pilote de Maluku et le défi d’accaparement des terres qu’il a posé. Dans leur conclusion, ils tentent

de définir des remédiations aux critiques formulées en termes de politiques publiques qui tiendraient compte des intérêts des acteurs locaux.

Dans leur texte « Quel avenir pour les ménages maraîchers ? », Claudine Dumbi, Benoît Lallau et Alphonse Roger Ntoto M'vubu reviennent sur les conditions dans lesquelles les maraîchers de Kinshasa et de Mbanza-Ngungu exercent leur activité et les risques liés à l'insécurité foncière, à la commercialisation et à la production auxquels ils sont confrontés. Ils expliquent comment tous ces facteurs suscitent des questionnements sur les moyens d'existence et sur l'avenir des maraîchers de Kinshasa. Ceux-ci sont victimes de menaces de la part des chefs coutumiers et des militaires dans les sites où ils travaillent ; ils continuent, malgré tout, leurs activités tout en étant conscients de leur exposition aux menaces d'expulsion, de vol, etc. Les auteurs démontrent que cette persistance des maraîchers dans l'exercice de leur activité, nonobstant tous les dangers auxquels ils font face, prouve à bien des égards que celle-ci est importante et constitue une source de revenus pour les nombreux ménages étudiés dans l'enquête effectuée. L'insécurité foncière est un risque qui rend l'avenir du secteur maraîcher incertain.

Enfin, dans le dernier chapitre, Maïté le Polain et Marthe Nyssens développent « Les logiques socio-économiques sous-jacentes aux stratégies de protection des acteurs populaires au Sud-Kivu ». Les résultats de cette étude sont issus d'une enquête exploratoire, réalisée en juin 2011 dans l'Est du Congo, complétés par les données de deux recherches de terrain ultérieures effectuées en 2013 et 2014. Les auteurs décrivent tout d'abord la variété des stratégies mobilisées par les acteurs populaires en réponse à un choc économique. Ils analysent ensuite les logiques socio-économiques qui sous-tendent ces diverses stratégies en s'appuyant sur les principes d'intégration économique de Karl Polanyi. Le travail de Maïté le Polain et Marthe Nyssens met en lumière la pluralité des logiques socio-économiques et la prédominance des principes de réciprocité et d'administration domestique. Ces résultats invitent à repenser les stratégies publiques et de développement qui cherchent à améliorer la protection économique des populations les plus vulnérables en tenant compte de l'importance de ces logiques socio-économiques dans les stratégies actuelles.

# LE DÉVELOPPEMENT RURAL : RÉALITÉS, ENJEUX ET PISTES D'ACTION

*Grégoire Ngalamulume Tshiebue*<sup>1</sup>

## Introduction

En RDC, les zones rurales forment la majeure partie du territoire national et hébergent, à elles seules, près ou plus de 70 % de la population<sup>2</sup>. Mais cette majorité de la population ainsi que les milieux qui l'hébergent sont confrontés à d'énormes et importants défis liés tant à la précarité et à la déliquescence des services de base qu'à la mauvaise gouvernance de manière générale, et particulièrement celle des ressources naturelles dont ils dépendent et à la dégradation des conditions de vie et de travail.

Depuis 1977, la RDC dispose d'un ministère gouvernemental entièrement dédié au développement rural, avec pour mission de « planifier et coordonner les interventions en milieu rural en vue d'améliorer les conditions de vie des masses paysannes et conduire ainsi à la stabilisation des populations rurales » (Ministère de l'Agriculture & Ministère du Développement rural 2010).

En vue de matérialiser les ambitions conférées à ce jeune ministère, quatre instituts supérieurs de développement rural (ISDR) furent créés entre 1977 et 1982 en vue de la mise à disposition des ressources humaines spécialisées dans l'accompagnement et la promotion des milieux ruraux (CAIST 2015) : Bukavu (Kivu), Tshibashi (Kasaï-Occidental), Mbeo (Bandundu) et Mbandaka (Équateur).

Suite au succès de ces premières expériences, les ISDR se sont multipliés et déversent chaque année sur le marché des milliers de TDR (technicien en développement rural, appellation réservée aux ressortissants de l'ISDR), mais pour quels résultats ? Les données en notre possession<sup>3</sup> renseignent qu'il existe, au premier trimestre 2015, 39 ISDR publics à travers le pays, auxquels il faut ajouter des instituts privés et des extensions de certains d'entre eux dans d'autres territoires et provinces.

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Institut supérieur de Développement rural (ISDR, Tshibashi) et directeur du Centre de recherche-action en population, environnement et développement (CRAPED-RDC).

<sup>2</sup> 69,7 % selon l'enquête 1-2-3 de 2005 et 61,2 % selon celle de 2012.

<sup>3</sup> Ces données proviennent du conseil d'administration des instituts supérieurs techniques.

Près de quarante ans après, la situation des campagnes congolaises demeure préoccupante. Plus nous avons de TDR formés à travers le pays, plus les milieux dits ruraux s'enfoncent dans la précarité et la misère tandis que la perspective de leur épanouissement et de leur émancipation s'évanouit !

Le développement rural en RDC présente ainsi des réalités multiples et complexes. Par ailleurs, le pays compte parmi ceux qui jouissent d'abondantes ressources naturelles, mais aussi ceux dont la population est l'une des plus pauvres et des plus affamées de la planète. Que manque-t-il réellement à la RDC pour décoller et se lancer ainsi dans le processus du développement de son milieu rural ?

Telle est la préoccupation centrale de cette étude qui s'inscrit dans la logique du bilan et tend à établir un état des lieux de près de quarante années d'existence du ministère du Développement rural en RDC.

Malgré le plaidoyer de Robert Chambers (1990)<sup>4</sup> vieux de plus d'un quart de siècle en faveur des milieux ruraux des pays en développement et l'alerte lancée par le Fonds international du Développement agricole FIDA (2011)<sup>5</sup> au cours de son deuxième rapport sur la pauvreté rurale, les défis sont encore immenses dans les campagnes congolaises, comme le révèlent les diverses enquêtes nationales récentes (Ministère du Plan & Ministère de la Santé 2008 ; 2014 ; Ministère du Plan 2010) : pauvreté croissante, misère, exode rural, enclavement, faim, sous-alimentation et malnutrition, analphabétisme, maladies, épidémies, délabrement et précarité des infrastructures de base, etc.

Toutefois, en dépit du contexte difficile et défavorable aux milieux ruraux, ces derniers possèdent un potentiel immense qui pourrait être capitalisé pour le développement national (fourniture de matières premières et de la main-d'œuvre pour d'autres secteurs, ressources naturelles, production de la nourriture, etc.).

Il sied par ailleurs de mentionner que la situation rurale congolaise s'inscrit dans un contexte international, où l'agriculture a été très fortement délaissée pendant des décennies. Il a fallu attendre l'avènement du

<sup>4</sup> Dans *Développement rural. La pauvreté cachée*, Robert Chambers constate que la pauvreté rurale, considérée comme la caractéristique évidente et grave du sous-développement, passait littéralement inaperçue aux yeux des « experts » externes, qu'il qualifie d'« outsiders ». Chambers propose ainsi de mieux écouter les ruraux et d'en faire des acteurs clés du développement des nations à travers son slogan « les derniers deviennent les premiers ».

<sup>5</sup> Dans son deuxième rapport sur la pauvreté rurale, le FIDA révèle que 1,4 milliard de personnes vivent dans l'extrême pauvreté, dont plus de 70 % dans les zones rurales des pays en développement ; environ 925 millions d'entre eux sont sous-alimentés. Même si les organisations internationales véhiculent souvent une certaine idéologie pour justifier leurs interventions, les observations de terrain tendent à accréditer la thèse de conditions de vie et de travail difficiles en milieu rural.

XXI<sup>e</sup> siècle pour que les acteurs dominants considèrent à nouveau l'agriculture comme un secteur porteur de croissance, en mettant en avant sa multifonctionnalité, notamment sa capacité à réduire la faim et la pauvreté, à améliorer les moyens d'existence en milieu rural et à promouvoir un développement équitable et durable du point de vue environnemental, social et économique dans des régions comme l'Afrique subsaharienne. D'où l'appel à la mobilisation des budgets des États et de l'aide publique internationale en faveur de politiques de développement agricole. C'est le sens du titre du rapport sur le développement dans le monde datant de 2008 de la Banque mondiale : « L'agriculture au service du développement » (Banque mondiale 2008). Ce regain d'intérêt pour l'agriculture au niveau des grandes institutions internationales reste toutefois marqué par un fort accent néolibéral avec un focus sur l'agriculture moderne et industrielle, le secteur privé ; trop peu de place est accordée à l'agriculture paysanne.

Synthétisant les conclusions d'un ouvrage récent sur cette thématique (Ngalamulume Tshiebue 2016 : 206), le présent chapitre essaie de passer en revue la situation du développement rural en RDC. Il fait les constats de la situation sur le terrain, analyse les faits ainsi observés ou les multiples réalités du développement rural au pays, et propose quelques pistes d'action pour permettre à la RDC de relever l'immense et important défi du développement de ses milieux ruraux.

Notons que le développement rural s'entend comme un processus d'évolution, de changement et de transformation positive des structures socio-économico-politiques et culturelles en vue d'une amélioration maîtrisée des conditions de vie des populations d'une société rurale. Cela implique que ces populations deviennent aptes à satisfaire d'elles-mêmes leurs besoins fondamentaux : physiologiques, de sécurité, sociaux, de personnalité. Les différents aspects (mentalités, modes de vie et de pensée, revenu, techniques de production, habitat, infrastructures...) et secteurs du milieu rural (économie, politique, socioculturel, environnement...) doivent ainsi évoluer simultanément dans une dynamique cohérente et une interaction harmonieuse. Le développement rural comprend le développement agricole, qu'il associe et intègre au développement d'autres secteurs et d'autres activités socio-économiques du milieu rural dans une dynamique cohérente et systémique (*ibid.*).

## 1. Le développement rural en RDC : quels enjeux ?

Le développement rural présente un intérêt indéniable pour un pays comme la RDC, où environ sept personnes sur dix résident en milieu rural et connaissent des défis importants pour leur survie en tant qu'espèce humaine.

Plusieurs raisons majeures à la fois socio-économico-politiques et éthiques militent en faveur de la priorisation du développement des milieux dits ruraux. En effet, ces milieux regorgent de la grande majorité des populations du pays. En délaissant ces populations tout en maintenant les disparités

territoriales et les biais dans l'allocation des ressources et des investissements en leur défaveur, le pays tout entier est condamné à la stagnation, le développement étant d'abord et avant tout l'affaire d'une majorité devant jouir des retombées positives de changements connus. Dans ce sens, le développement de la RDC sera rural ou il ne le sera pas. Aussi, bien que possédant un potentiel immense de développement économique en offrant des opportunités énormes (grande disponibilité des terres agricoles, conditions climatiques et écologiques favorables, main-d'œuvre abondante et débouchés, donc potentialité de marché, réveil du mouvement paysan, etc.), le secteur agricole congolais se heurte à d'énormes contraintes techniques, institutionnelles, sociales et économiques. Or, c'est sur lui que reposent les espoirs pour relever les défis de la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, vu le nombre de personnes qu'il touche et qui en dépendent (Note de politique agricole 2009 ; Ministère de l'Agriculture et du Développement rural 2013 ; Ministère de l'Agriculture & Ministère du Développement rural 2010).

Nous sommes bien conscients à l'heure actuelle que notre pays ne peut se permettre une industrialisation de type occidental à grande échelle avec des usines clefs en main, parce qu'il n'en a pas les moyens financiers et matériels d'une part, et parce qu'une bonne industrialisation est le fruit d'un processus maîtrisé, d'autre part. Et même dans le cas d'une telle industrialisation, celle-ci risquerait de se buter à d'énormes contraintes ; elle serait davantage exclusive et ne saurait contribuer efficacement à la réduction importante de l'extrême pauvreté et de la faim, comme le ferait la promotion de l'agriculture familiale. Dans notre contexte, l'agriculture industrielle ne devrait pas constituer une priorité ni un idéal à atteindre. Là où elle a été appliquée, elle a parfois engendré plus de problèmes que de solutions sur les plans économique, social et écologique. Elle s'effectue aux dépens de l'environnement et de la justice sociale et comporte des coûts cachés pour la collectivité, comme le rappelle Olivier De Schutter (2013). D'où l'intérêt de nous focaliser sur le développement du secteur agricole, pour lequel nous disposons d'un avantage comparatif évident, et à partir de lui, sur la promotion du dynamisme des campagnes afin d'établir leur viabilisation à partir de la diversification de leurs activités. Concrètement, le pays devrait concentrer ses efforts sur le développement rural qui peut bien, dans notre cas, s'assimiler au développement national.

## **2. Les principales caractéristiques du secteur rural congolais**

Le monde rural congolais représente un énorme potentiel pour le développement économique et social du pays. Ce potentiel réside dans la richesse en ressources naturelles et humaines qui pourraient être capitalisées à cet effet.

S'agissant des ressources naturelles, il y a lieu de mentionner les terres, les forêts, les ressources en eau, les ressources pastorales et fauniques ainsi que les ressources halieutiques qui prouvent à quel point la nature favorise ce pays.

Toutefois, en dehors de quelques groupes minoritaires, l'abondance de ressources naturelles en RDC n'a pas du tout profité aux Congolais dans leur ensemble. Bien au contraire, le pays nourrit des paradoxes criants avec une population figurant parmi les plus pauvres de la planète. Cela accrédite la thèse de la malédiction des ressources naturelles (Carbonnier 2007). Ces ressources ont, en effet, souvent alimenté de multiples rébellions et conflits armés, la corruption et le détournement des deniers publics, qui ont davantage desservi le pays.

En effet, la RDC disposerait d'environ 75 à 80 millions d'hectares de terres arables, dont seulement presque 10 % sont effectivement exploitées, avec environ 3,5 millions d'hectares pour l'agriculture et 4,5 millions d'hectares pour l'élevage (Note de politique agricole 2009 ; Étude du secteur agricole 2009 ; Ministère de l'Agriculture & Ministère du Développement rural 2010 ; Lebailly, Michel & Ntoto M'vubu 2014). De plus, presque tout le territoire national bénéficie de conditions agroclimatiques particulièrement favorables aux activités agricoles. Une réelle diversification des productions agropastorales est ainsi envisageable grâce à la position du pays, situé de part et d'autre de l'équateur (Ministère du Commerce 2010). Ces terres théoriquement abondantes posent d'énormes problèmes en pratique. On en vient même à se demander régulièrement où passent ces millions d'hectares déclarés à travers le territoire, dans la mesure où beaucoup d'agriculteurs recherchant des terres arables n'en trouvent pas dans certaines régions pour plusieurs raisons. D'abord, leur accès n'est pas aisé en raison d'un droit foncier hybride, portant à la fois sur des règles modernes et traditionnelles, qui engendre de multiples confusions sur le terrain. Ensuite, dans les régions et provinces à forte densité démographique comme dans l'Est du pays, l'accès aux terres devient de plus en plus difficile pour plusieurs couches de la population. Aussi, l'exploitation peu rationnelle des terrains, fondée sur des pratiques épuisantes et dégradantes, a pour conséquence l'épuisement et l'infertilité des sols. Les rendements obtenus sont donc faibles et la majeure partie des paysans est conduite à l'abandon. Enfin, l'accaparement des terres par des élites économiques, politiques et militaires achève de priver les petits paysans des espaces exploitables pour leurs activités et menace leur survie.

La RDC abrite la plus vaste forêt d'Afrique et la deuxième forêt tropicale du monde. Selon les estimations, les forêts de la RDC couvrent de 109 millions à 155 millions d'hectares, avec un taux de couverture de près de 60 % du territoire, soit 10 % de l'ensemble des forêts tropicales du monde et environ 45 % de celles d'Afrique (SODEFOR 2014 ; Ministère de l'Environnement 2010). Ces forêts sont essentielles à la survie et au développement de nombreux Congolais, particulièrement les populations autochtones, tant pour leur alimentation, leur habitat et leur santé que pour l'énergie-bois. Toutefois, les forêts sont menacées de dégradation par l'exploitation

industrielle incontrôlée, des coupes parfois sauvages, et la mise en culture itinérante pour la production vivrière. La compétition foncière a ainsi un impact négatif sur les ressources forestières.

En ce qui concerne les ressources pastorales, les étendues d'herbage et de savanes disponibles sont susceptibles de supporter un élevage de plus de 40 millions de têtes de gros bétail, contre un cheptel évalué à environ 700 000 têtes dans la deuxième moitié des années 2000 et 1,5 million en 1990 (Note de Politique agricole 2009 ; Ministère du Commerce 2010).

Aussi, la faune congolaise est riche et variée. Le pays compte parmi les dix pays de la méga biodiversité du monde avec 480 espèces de mammifères, 1086 espèces d'oiseaux, 1000 espèces de poissons, 352 espèces de reptiles, 220 espèces de batraciens et plus de 10 000 angiospermes dont 3000 seraient endémiques (Ministère du Plan 2006).

Par ailleurs, le potentiel halieutique du pays est estimé à plus de 707 000 tonnes de poissons par an. Or, actuellement, la production interne de poissons est estimée à moins de 200 000 tonnes (Note de Politique agricole 2009).

Ces différentes ressources peuvent logiquement contribuer à la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté en milieu rural. En outre, la RDC dispose d'importantes ressources et d'abondantes réserves en eau qui pourraient favoriser le développement des cultures. Sa pluviosité est importante et régulière à travers l'ensemble du territoire où l'on totalise plus de 1200 mm de pluies par an en moyenne. Ensuite, le réseau hydrographique du pays est l'un des plus développés au monde. Les plans d'eaux, qui comprennent les écosystèmes fluvial, lacustre et marin couvrent environ 86 080 km<sup>2</sup>, soit 3,5 % de la superficie du territoire national. Ses ressources en eaux représentent 52 % des réserves totales du continent (Étude du secteur agricole 2009). Malgré ces potentialités, d'importants défis doivent être relevés.

### **3. Les principaux défis du développement rural en RDC**

Le développement rural en RDC pourrait solutionner de nombreux problèmes : la pauvreté et les inégalités, la baisse de la production agricole et l'insécurité alimentaire chronique, l'enclavement, la faible structuration rurale, etc.

La précarité est une réalité criante en RDC, surtout en milieu rural. Huit personnes sur dix vivraient sous le seuil de la pauvreté absolue dans ce pays, selon la directrice du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en RDC, qui s'exprimait, le 17 octobre 2016, en marge de la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, en se fondant sur les données récentes de l'Institut national de la Statistique (INS ; Radio Okapi 2016). Ces données corroborent celles du FMI qui relevait, dans son dernier rapport d'octobre 2015, un taux de pauvreté absolue en RDC parmi

les plus élevés au monde, s'élevant à 82 % (IMF 2015). Les observations sur le terrain tendent à confirmer cette tendance négative : le budget de l'État a été revu à la baisse au cours de l'exercice budgétaire 2016, passant de plus de 8 milliards de dollars à environ 6 milliards, entraînant par là-même des coupes budgétaires dans certains secteurs vitaux. Aussi, le projet de budget 2017 est évalué à moins de 5 milliards de dollars pour près de 80 millions d'habitants, suite à la dépréciation des prix des matières premières sur les marchés mondiaux. La dépréciation de la monnaie locale, qui était maîtrisée il y a quelques années, a repris, entraînant une inflation et la perte du pouvoir d'achat des populations. En outre, le pays est toujours mal classé en termes de développement humain par rapport à certains voisins, etc.

**Tableau 1 : croissance annuelle moyenne de l'IDH RDC et Afrique subsaharienne 1980-2013 (en %)**

Période	Taux de croissance IDH (%)	
	RDC	Afrique subsaharienne
1980/1990	-0,53	0,44
1990/2000	-1,52	0,52
2000/2011	2,25	1,31
2000/2013	1,64	1,37

Source : l'auteur, sur la base des données du PNUD 2014.

Le chômage de masse, le manque d'accès à l'éducation, les crises provoquant les déplacements de la population et la mauvaise gouvernance sont autant de facteurs déterminant la persistance et même l'accentuation de la pauvreté en RDC. Le contexte économique international actuel, marqué par la baisse constante du prix des matières premières, déséquilibre à son tour les finances publiques. L'économie du pays étant dépendante des produits primaires, cet état de fait représente une circonstance aggravante.

Concernant les inégalités, le rapport national OMD 2012 (PNUD-RDC 2014a : 12-13) relève que la part du cinquième quintile le plus pauvre de la population, comparée à celle du premier quintile, traduit une grande inégalité sur la répartition des revenus dans la population. En effet, les 20 % les plus pauvres des Congolais ne représentaient que 7,8 % de la consommation nationale en 2005 contre 43 % pour le quintile le plus élevé, c'est-à-dire les 20 % les plus riches. Le rapport note que cette proportion devrait avoir empiré, accusant encore davantage d'inégalités depuis lors. En effet, il faut souligner que la stabilité du coefficient de Gini (44,4) (PNUD-RDC 2014b) au cours des dernières années est une illustration de l'absence de progrès en matière de réduction des inégalités en RDC.

Les inégalités entre le milieu rural et le milieu urbain s'observent pour plusieurs indicateurs de développement. L'enquête sur la situation des enfants et adolescents en dehors de l'école EADE 2012 renseigne que sur les 7 375 875 enfants et adolescents des 5-17 ans en dehors de l'école, la grande majorité, soit plus de 3/4, se situe en milieu rural (5 694 525).

Les milieux ruraux sont, en réalité, moins bien lotis en infrastructures de base, au contraire des villes et centres urbains (qui disposent d'hôpitaux, de centres de santé, d'adduction d'eau, d'écoles, d'universités, de routes, de fourniture d'électricité, etc.). La cartographie des infrastructures socio-économiques du pays ainsi que des capitaux physiques et financiers étale au grand jour un fort biais au profit des centres urbains (Ministère du Plan 2006). Ainsi, les enfants des villages sont obligés de parcourir pour certains des dizaines de kilomètres pour atteindre l'école la plus proche ; même chose pour les femmes enceintes devant parcourir de longues distances vers la maternité la plus proche, ce qui les contraint à accoucher chez elles. Les difficultés sont ainsi générales dans les villages pour tous les services essentiels : soins de santé, documents administratifs, etc.

Selon le DSCR2 (Ministère du Plan 2011), la pauvreté sévit davantage dans les ménages dont le chef est apprenti (80,25 %), dans ceux dont le chef travaille à son propre compte dans l'informel agricole (75,52 %) et ceux dont le chef est employé/ouvrier semi-qualifié (71,47 %). D'après la même source, la pauvreté des ménages augmente proportionnellement à leur taille (milieu rural et milieu urbain), de même que le niveau d'instruction du chef du ménage influence la vulnérabilité à la pauvreté. Les craintes s'intensifient sur le sort des paysans et ruraux, qui font largement partie des catégories socioprofessionnelles les plus exposées à la pauvreté en RDC. En effet, la majorité des ruraux n'ont pas un niveau d'instruction dépassant le primaire (PAM & INS 2008) et la taille moyenne de leur ménage est de sept membres (Ngalamulume 2011b ; PAM & INS 2008).

Les principaux indicateurs de santé et de développement fournis par l'enquête du Ministère du Plan de 2010 renseignent sur le niveau et l'ampleur des inégalités rural/urbain en RDC, comme on peut le constater dans le tableau 2.

Toutefois, si l'on prend le milieu rural dans sa globalité, les disparités persistent entre grandes agglomérations, centres extracoutumiers et villages. En effet, les grandes agglomérations et centres extracoutumiers, composés dans la majorité des cas de missions religieuses (paroisses catholiques et protestantes), d'anciens ou actuels centres politico-administratifs (chefs-lieux de secteurs ou de territoires), de gares de chemin de fer ou ports et biefs importants, concentrent à leur tour les principales infrastructures des milieux ruraux, tandis que les villages en sont dépourvus.

**Tableau 2 : inégalités entre milieu rural et milieu urbain selon les principaux indicateurs de développement**

Indicateur	Milieu rural	Milieu urbain	National /RDC
<b>Mortalité des enfants</b>			
Taux de mortalité infantile (pour 1000)	105	71	97
Taux de mortalité infanto-juvénile (pour 1000)	174	111	158
<b>Nutrition</b>			
Enfants de moins de 5 ans avec une insuffisance pondérale (%)	27	17	24
Enfants de moins de 5 ans avec un retard de croissance (%)	47	34	43
Enfants de moins de 5 ans émaciés (%)	9	7	9
<b>Vaccination</b>			
Enfants de 12-23 mois ayant reçu tous les vaccins (%)	40	46	42
Enfants ayant souffert de la fièvre et ayant reçu une anti-malaria (%)	36	49	39
Enfants âgés de moins de 5 ans ayant souffert de diarrhée (%)	18	17	18
<b>Eau et assainissement</b>			
Membres des ménages utilisant une source d'eau potable améliorée (%)	31	83	47
Membres des ménages utilisant des installations sanitaires améliorées (%)	4	36	14
<b>Éducation</b>			
Taux d'alphabétisation chez les jeunes femmes âgées de 15-24 ans	37	79	51
Taux net de fréquentation à l'école primaire (%)	70	86	75
Taux net de fréquentation à l'école secondaire (%)	21	53	32
<b>Protection de l'enfant</b>			
Enfants de 5-14 ans engagés dans le travail des enfants (%)	46	34	42
<b>Santé de la reproduction</b>			
Femmes de 15-49 ans ayant accouché dans une structure sanitaire	69	93	75

Source : l'auteur, sur la base des données du Ministère du Plan de 2010.

La situation alimentaire de la RDC se caractérise par la chute de la production agricole vivrière, la baisse de la consommation alimentaire et l'augmentation du taux de malnutrition des enfants et des adultes. Ici, l'insécurité alimentaire concerne tant l'offre que la demande. La pauvreté restreint l'accès des ménages à la nourriture et constitue l'une des causes principales des taux élevés de malnutrition. Aussi, l'écart entre l'offre domestique et la demande en produits alimentaires de base s'accroît de manière constante, traduisant la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur et entraînant des coûts estimés à plus de 1,5 milliard de dollars par an d'exportations alimentaires, alors que le pays est à vocation agricole (Lebailly 2010).

L'accès à la nourriture connaît des limites tant sur le plan de la quantité que sur celui de la qualité. En quantité, près de 30 % de la population ne consomment qu'un repas par jour, voire moins, et presque 60 % ne mangent pas plus de deux fois par jour (PAM & INS 2008). Aussi, en moyenne, 6 % des ménages ont une consommation alimentaire pauvre<sup>6</sup> et « de nombreux ménages, bien que décrits comme en sécurité alimentaire, sont tellement proches de la marge que même de petits chocs pourraient avoir des conséquences importantes et immédiates » (*ibid.* : 17).

Par ailleurs, près de la moitié des enfants du milieu rural (47 %) souffrent de malnutrition chronique modérée ou sévère contre 33 % en milieu urbain. Sous la forme sévère, la proportion d'enfants atteints d'un retard de croissance varie de 14 % en milieu urbain à 26 % en milieu rural (Ministère du Plan & Ministère de la Santé 2014 : 162).

Toutefois, bien qu'en crise, le secteur rural demeure la pierre angulaire de l'économie congolaise, avec l'agriculture comme fer de lance. En effet, l'agriculture de subsistance occupe à ce jour la grande majorité de la population. Selon des chiffres confirmés par diverses sources, elle génère près de 40 % du PIB et environ 2,5 % des exportations enregistrées tout en mobilisant plus de 60 % de la population active (BAD 2012 ; Herderschee, Mukoko Samba & Tshimenga Tshibangu 2012). Sa contribution à la croissance du PIB réel s'estime entre 1,1 et 1,2 point de pourcentage en moyenne au cours des cinq dernières années, derrière le secteur minier (plus de 2 points en moyenne) et un peu à la hauteur du commerce (1,1 point) (Banque centrale du Congo 2013).

Mais, au vu du nombre de personnes que l'agriculture mobilise et de sa contribution au PIB, estimée à 40 %, la productivité du secteur par rapport à l'ensemble de l'économie demeure relativement faible. Cette situation, loin d'être spécifique à la RDC, se rencontre un peu partout dans les pays africains, et même dans certains pays développés ; ce qui justifierait l'argument selon

---

<sup>6</sup> La classe de consommation alimentaire pauvre comprend les ménages ayant une alimentation basée sur la consommation de céréales et de féculents (5j/7), accompagnés de légumes (3j/7) et d'huile (4j/7), avec un accès faible aux protéines animales, aux fruits, au lait et produits laitiers, etc.

lequel l'agriculture doit bénéficier d'un traitement spécial dans les négociations commerciales internationales (Étude du secteur agricole 2009 : 8). Il est clair que le secteur connaît d'énormes difficultés d'ordre à la fois structurel et humain qui l'empêchent d'évoluer normalement et de fournir son meilleur potentiel dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD ou des ODD. En effet, l'agriculture familiale, qui regroupe une majorité de paysans et de ruraux, développe des activités essentiellement orientées vers l'auto-subsistance. La production vivrière est par conséquent déficitaire depuis de nombreuses années. Elle ne suit pas le rythme d'augmentation de la population. Le déclin du secteur, exacerbé par les conflits récents et l'abandon des fermes, s'est soldé par une baisse d'environ 60 % de la production agricole entre 1960 et 2006. Quant aux exportations agricoles, elles ne représentent plus que 10 % du PIB actuellement contre 40 % en 1960 (Ministère du Plan 2011). Les recettes d'exportation agricoles ont ainsi logiquement décliné dramatiquement, passant de 334 millions de dollars en 1995, à 4,3 millions de dollars en 2003 (Étude du secteur agricole 2009). Elles croissent de nouveau ces dernières années et proviennent essentiellement de l'exportation du bois et du café<sup>7</sup> ; elles se sont élevées respectivement à 111 millions et 105 millions de dollars en 2010 et en 2011 (Banque centrale du Congo 2011).

Bien que l'agriculture congolaise constitue la base de son économie et possède le plus fort potentiel pour contribuer à la réduction de la faim et de la pauvreté<sup>8</sup>, ce potentiel est encore largement sous-exploité. La production alimentaire annuelle n'atteint pas 20 millions de tonnes pour une demande totale estimée à 25 millions<sup>9</sup>. D'où un déficit très souvent comblé par des importations de plus en plus nombreuses qui coûtent au pays près de – ou plus de – 1 milliard de dollars chaque année. Depuis quelques années, un

---

<sup>7</sup> En 2011, on a enregistré de maigres exportations de caoutchouc, de cacao et de thé (Banque centrale du Congo 2011).

<sup>8</sup> Les observateurs notent que c'est l'unique secteur intensif en main-d'œuvre. À titre d'exemple, la production d'arabica requiert 450 jours de travail à l'hectare, soit l'équivalent de deux emplois agricoles temps plein. L'ouverture de 10 000 ha supplémentaires fournirait un emploi à 20 000 personnes et donc, des revenus à 160 000 personnes. Même chose pour le palmier à huile et d'autres cultures industrielles. Par ailleurs, de tels revenus agricoles sont dépensés pour des biens et services produits localement, ce qui favorise l'économie locale. Aussi, la croissance de la productivité agricole réduit les prix des denrées alimentaires, ce qui bénéficie à toute la population et aux autres secteurs de l'économie (Ministère du Commerce 2010).

<sup>9</sup> Selon les études récentes, déclarait Jean Chrysostome Vahamwiti, lors de son intervention du jeudi 7 août 2014 à la FIKIN, à l'occasion d'une journée placée sous le thème « relance agricole et parcs agro-industriels », la production vivrière totale du pays atteignait 19 000 000 de tonnes en 2009 pour un besoin total de 25 000 000 de tonnes, soit 76 % des besoins, soulignant que la production congolaise s'accroît annuellement de 2,6 %, contre une demande de plus de 3 % (Mediacongo <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=57696-.U-Ssjz8cSc0>).

**Tableau 3 : évolution de la production agricole en RDC pour les principaux produits vivriers de 1991 à 2011 (tonnes)**

	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2010	2011
Maïs	1 053 259	1 184 430	1 167 307	1 184 000	1 154 800	1 155 490	1 156 180	1 156 410	1 345 074
Manioc	19 366 000	19 101 683	16 402 403	15 959 000	14 944 570	14 989 440	15 034 450	15 049 483	15 569 138
Riz paddy	393 900	426 170	322 099	337 800	314 780	315 830	316 880	317 231	345 000
Arachide	531 200	598 230	399 728	382 000	359 640	368 740	370 630	371 263	367 000
Haricot	166 190	178 870	135 442	122 000	108 390	111 270	114 240	115 247	120 000
Niébé	38 810	40 850	43 623	47 968	52 360	56 340	60 620		
Soja	13 170	9 500	7 382	11 368	14 250	15 530	17 520	18 232	20 000
Milliet	30 000	32 880	26 920	34 310	36 420	37 250	38 090	38 376	45 000
Ban. plant.	2 090 000	2 262 000	691 372	526 735	586 390	488 000	490 470	1 250 000	1 552 062
Pat. douce	398 900	407 359	247 142	237 000	223 190	233 110	243 460	247 011	261 668
P. de terre	34 010	115 320	88 250	89 850	91 890	93 140	94 400	94 826	95 500

Source : l'auteur, sur la base des données du SNSA (2009) et de FAOSTAT (2013).

nouveau dynamisme semble renaître dans le secteur et certaines sources avancent un rythme de croissance de la production agricole autour, voire au-delà, de 3 % depuis 2006. Ce dynamisme est attribué essentiellement au recouvrement de la paix et de la sécurité dans une bonne partie du pays et à la réhabilitation de certaines infrastructures de transport. Cette moyenne devrait se situer, d'après les projections, à environ 4,6 % entre 2011 et 2015 (Ministère de l'Agriculture et du Développement rural 2013). Toutefois, le secteur ne bénéficie pas encore de l'attention qu'il mérite auprès des dirigeants, d'où la persistance de ses faibles performances.

Alors que la population croît de manière régulière, l'évolution de la production des principales cultures vivrières (maïs et manioc) suit la tendance inverse, ou tout du moins stagne et reste inférieure à celle de la population. Ainsi, durant environ vingt ans (1991-2009), la production du manioc a chuté de près de 29 % et celle du maïs a augmenté seulement de près de 9 %, alors que la population censée manger ces produits a augmenté de plus de la moitié, ce qui annonce un déséquilibre réel et criant entre l'offre de produits et les besoins alimentaires du pays. Le rythme de la croissance de la production agricole, qui était régulier au début des années 1990, notamment grâce à une relative stabilité sur le plan sécuritaire et politique, et à l'apport de certaines interventions extérieures, a été brutalement interrompu par l'insécurité née des guerres incessantes que le pays a connues depuis 1996 jusqu'en 2003. Au cours de cette période (1996-2003), le secteur agricole a énormément souffert de l'occupation et du pillage des champs et des récoltes par les forces armées rebelles et gouvernementales, de la fuite des producteurs et, par conséquent, de l'abandon des champs et des activités champêtres, sans compter l'absence quasi totale de tous les partenaires et bailleurs de fonds. Le recours aux importations alimentaires, pourtant défavorable pour le pays, s'est ainsi révélé nécessaire.

**Tableau 4 : évolution des importations agricoles de la RDC, 1959-2006 (en milliers de tonnes)**

	1959	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2009
Viande	8,0	11,0	8,7	54,0	19,0	57,0	80,0	76,0
Poisson	34,0	32,0	8,7	164,0	73,0	93,0	120,0	87,0
Œufs et lait	11,3	9,0			39,0	74,0		123,0
Maïs	6,0	60,0	147,0	17,0	57,0	117,0	200,0	220,0
Riz	2,3	19,0	10,0	61,0	52,0	208,0	200,0	197,0
Farine de blé	38,7	52,0	103,0	110,0	217,0	372,0	200,0	347,0
Huile de palme					8,0	16,0	60,0	74,0

Source : Ministère du Commerce, PME (RDC) 2010 : 125.

Bien que les chiffres ne soient pas toujours fiables en raison des contraintes imposées par les services de douanes s'occupant des déclarations, lesquelles ne permettent pas d'expliquer clairement les variations importantes d'une année à l'autre, ils rendent compte, néanmoins, de l'augmentation des importations, surtout à partir des années 1990. Trois facteurs essentiels permettent d'expliquer cette évolution : le déclin de la production intérieure, les petits producteurs n'ayant pas les moyens de produire davantage et s'étant refermés sur une agriculture d'autosubsistance ; l'augmentation de la population, surtout dans les centres urbains ; et les politiques nationales favorisant les importations au détriment de la production nationale. Ces importations massives mettent les paysans congolais dans une situation de concurrence déloyale vis-à-vis des producteurs occidentaux dont les produits sont largement subventionnés et les prix ne tiennent pas compte des coûts réels de production. Les produits importés étant à bas prix, les paysans locaux se voient contraints de vendre à des prix en deçà de leurs coûts de production. N'étant pas rémunérés proportionnellement aux efforts endurés, certains agriculteurs se découragent et se replient sur une agriculture d'autosubsistance. C'est le cas du riz asiatique, du poisson-chinchard (*mpiodi*) et du poulet congelé qui sont de moins en moins cher et très appréciés par les habitants des villes, au détriment des produits locaux.

Par ailleurs, l'un des défis majeurs du développement rural en RDC constitue le désenclavement des campagnes. En effet, toutes les activités humaines sont sensibles à la distance et aux coûts du transport. Les échanges économiques, les mouvements migratoires et les contacts interpersonnels ont tendance à diminuer d'intensité avec la distance, c'est-à-dire au fur et à mesure que les coûts de transport augmentent (Polèse & Shearmur 2005, cités par Nyoka Mupangila 2011). En RDC, l'insuffisance quantitative et qualitative de l'offre des services de transport, accentuée par le mauvais état des infrastructures de transports, constitue le principal problème prioritaire du pays. Elle constitue une entrave à une croissance économique durable et ne facilite pas les échanges commerciaux ni l'accès des populations aux autres services sociaux de base (Ministère du Plan 2006).

Avec des voies et moyens de communication généralement dégradés (routes, voies ferrées et maritimes), les milieux ruraux, en général, éprouvent d'énormes difficultés pour entrer en contact avec les grandes agglomérations et certains se trouvent même coupés du reste du monde et donc, totalement enclavés. Cette situation les empêche d'acheminer les surplus agricoles produits sur les marchés et centres de consommation et de recevoir des produits manufacturés en provenance des villes ; elle est à la base de leur enclavement économique et social (Bolikanga Ilye 2013).

La structuration et l'accompagnement approprié du monde rural congolais restent un autre défi majeur à relever. En effet, la fin des années 1980 consacre à la RDC un début d'émancipation et d'autoprise en charge par

les acteurs paysans et ruraux, suite à l'abandon progressif de l'État de ses charges naturelles dans le secteur agricole et rural induit par les politiques néolibérales d'ajustement structurel. Depuis quelques années, les initiatives paysannes se multiplient, s'organisent, se structurent, se consolident, devenant des acteurs incontournables du développement du pays. Certaines de ces organisations se spécialisent, augurant la mise en place de filières agricoles et prenant en charge des pans entiers de la production ou de la commercialisation. Désormais, les organisations paysannes (OP), unions, réseaux, fédérations et confédérations paysans voient le jour dans la majeure partie des villages tandis que les leaders paysans émergent et prennent la parole. Tout le monde, à quelque niveau que ce soit, sait qu'ils existent et qu'il faut désormais faire avec eux et compter sur eux, ce qui n'était pas le cas il y a quelques décennies. Accompagnée et soutenue par les amis étrangers du monde rural, notamment les partenaires au développement (Agences de la coopération, ONG du Nord), la structuration du mouvement paysan est désormais une réalité en RDC, même si elle évolue à un rythme variable à travers le pays. Dans chaque province, il y a actuellement des structures endogènes qui fédèrent les initiatives paysannes au niveau des secteurs/chefferies, des territoires et/ou de la province. L'action des ONG du secteur et des plateformes paysannes aînées dans l'accompagnement, la structuration et la fédération des organisations paysannes est dans ce sens déterminante. Ces initiatives et les dynamiques qu'elles impulsent et qui les accompagnent témoignent de la vitalité du monde rural congolais et de sa capacité à s'organiser pour résoudre ses problèmes dans un contexte d'auto-prise en charge individuelle et collective, même de manière limitée. Dans ce sens, elles constituent un espace privilégié d'organisation de la résistance aux diverses forces négatives, tendant à insécuriser les conditions d'existence de leurs acteurs. Bien qu'encore fragile et à géométrie variable à travers le pays, ce mouvement canalise les diverses aspirations paysannes et mobilise ses membres autour de causes qui leur sont communes, même si c'est avec des spécificités territoriales. Les mobilisations paysannes ont été manifestes dans le processus du vote du Code agricole congolais, la mise en œuvre du PDDAA ou celle récente des parcs agro-industriels (PAI), où elles continuent de faire entendre leur voix à travers leurs plateformes. Elles sont actives dans l'animation des CARG à la base.

Toutefois, le mouvement peine à parler d'une seule voix au niveau national avec la multiplication des interlocuteurs et demeure jeune, hétérogène, très atomisé, avec des acteurs divers de poids différents. Sa consolidation est encore fragile dans certaines provinces. L'amateurisme, les logiques opportunistes et même les velléités individualistes et séparatistes sont toujours à craindre. Beaucoup de partenaires travaillent, par ailleurs, sur la question pour aider à structurer le mouvement, mais le processus doit s'affirmer davantage.

#### 4. L'action du Gouvernement congolais

Pour faire face aux multiples défis du secteur rural, les pouvoirs publics ont tenté de réagir, mais les résultats sont mitigés. Depuis la fin des années 1960, de multiples documents, plans et programmes ont, en effet, été rédigés et mis en application en vue de favoriser le développement général du pays, avec un focus particulier sur le secteur rural. Malheureusement, ces initiatives, si elles connurent un certain succès sur le plan politique, ne parvinrent pas à éradiquer la pauvreté des masses congolaises et à assurer la sécurité alimentaire.

**Tableau 5 : plans/programmes et documents sur le secteur rural**

N°	Plan/Programme	Période
1	Plan intérimaire de relance agricole	1966-1972
2	Plan Mobutu	1979-1981
3	Programme agricole minimum (PAM)	1980
4	Plan de Relance agricole	1982-1984
5	Programme intérimaire de Réhabilitation économique	1983-1985
6	Plan quinquennal	1986-1990
7	Programme d'Autosuffisance alimentaire (PRAAL)	1987-1990
8	Plan directeur du Développement agricole et rural	1991-2000
9	Programme national de Relance du Secteur agricole et rural (PNSAR)	1997-2001
10	Programme triennal minimum	1997-1999
11	Programme triennal d'Appui aux Producteurs du Secteur agricole	2000-2003
12	Programme multisectoriel d'Urgence, de Réhabilitation et de Reconstruction (PMURR)	2002-2010
13	Programme minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance « PMPTR » en RDC	2004-2005
14	Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) ; version intérimaire en 2004, DSCR1 en 2006, DSCR nouvelle génération en 2011	Depuis 2004
15	Note de Politique agricole	2009
16	Stratégie sectorielle de l'Agriculture et du Développement rural	2010
17	Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'Agriculture	2011
18	Plan national d'Investissement agricole PNIA	2013-2020

Ces plans et programmes présentent quelques caractéristiques communes. D'abord, ils ont eu à établir, dans une certaine mesure, un diagnostic des problèmes du secteur rural congolais et à proposer des pistes, même générales, pour les résoudre. Ensuite, ils ont eu le mérite de mobiliser l'opinion tant nationale qu'internationale sur les problèmes du secteur rural, et d'y attirer quelques capitaux étrangers.

Plusieurs contradictions et facteurs expliquent les faibles performances des différents plans. On notera, entre autres (Ministère de l'Agriculture PNUD/UNOPS 1997 ; Makala Nzengu 2009 ; Ngalamulume 2011b) :

- le désinvestissement dans l'agriculture à la suite des mesures controversées de zaïrianisation de 1973 et de nationalisation (1974), reflétant la perte de confiance des investisseurs privés, confiance qui n'a toujours pas été rétablie ;
- les changements incessants de gouvernements ayant pour conséquence un éternel recommencement, les nouveaux arrivants n'ayant pas la maîtrise des dossiers antérieurs et voulant souvent faire table rase de la situation passée ;
- la détérioration profonde des infrastructures existantes (réseau de transport intérieur, stockage et conservation des produits) et des services d'aide à l'agriculture, notamment la recherche, la vulgarisation, la fourniture d'intrants, le crédit, l'enseignement agricole ;
- l'absence de moyens importants résultant de la modicité du budget alloué au secteur agricole (moins de 2 % du budget national) ;
- la mauvaise gestion tant des services étatiques que des projets de développement rural entraînant des distorsions dans l'affectation des ressources ;
- les politiques macro-économiques inappropriées, fondées sur la politique de contrôle de la commercialisation et des prix, combinée à des importations de produits alimentaires bon marché afin de conserver au plus bas les prix à la consommation en milieu urbain ;
- les réformes concernant l'ajustement structurel ayant entraîné des effets pervers dans le secteur agricole et rural.

Le tableau 5 laisse transparaître le malaise qui persiste dans la gestion du secteur rural congolais et dénote l'absence de vision claire. Il n'y a pas eu de politique adéquate et cohérente en matière de développement rural en RDC depuis l'indépendance. Ce secteur n'a pas bénéficié d'une attention soutenue de la part des dirigeants, et les mesures prises étaient le plus souvent conçues par les services centraux et la hiérarchie gouvernementale, sous la pression et/ou l'injonction de l'extérieur, sans la participation réelle de tous les acteurs impliqués et des partenaires de terrain. De ce fait, des solutions standards ont souvent été retenues, négligeant ou reléguant au second plan les préoccupations véritables et les réalités et spécificités

propres à chaque milieu. Dans ces conditions, leur impact, s'il n'a pas été négatif partout, ne pouvait être que très limité (Ministère de l'Agriculture PNUD/UNOPS 1997 ; Makala Nzengu 2009 ; Ngalamulume 2011b).

### *Quelques mesures et actions récentes dans le secteur rural*

Depuis quelques années maintenant, on observe une certaine éclaircie et des débuts d'actions plus ou moins prometteurs dans le secteur, même s'il y a encore du chemin à parcourir. Alors que le secteur naviguait à vue, sans cadre directeur et documents de référence, une certaine volonté d'établir une stratégie plus claire, en se dotant des cadres d'intervention appropriés, se fait ressentir. Certaines actions courageuses, qui tranchent avec l'abandon du secteur agricole et rural tant décrié, sont ainsi menées. Tour à tour, avec l'appui notable des partenaires au développement, le pays s'est doté de la Note de politique agricole en 2009, de la Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural en 2010 ; a promulgué le Code agricole en décembre 2011 ; lancé officiellement le processus du Programme détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique PDDAA<sup>10</sup> en juin 2010 et a procédé à la signature de sa Charte en mars 2011 ; a formulé, adopté et lancé le Programme national d'Investissement agricole PNIA en septembre 2013 ainsi que le programme des parcs agro-industriels en juillet 2014. D'autres actions comme l'acquisition et la distribution de 2250 tracteurs agricoles à travers le pays, le financement de campagnes agricoles<sup>11</sup> ainsi que le lancement du Conseil agricole et rural de Gestion (CARG) dans environ 120 territoires sont à mettre à l'actif de cet engagement. Prévu comme outil de décentralisation des services agricoles en rapport avec la réforme des services d'encadrement rural, le CARG est conçu comme une structure de concertation et de suivi du plan de développement agricole provincial. Il est composé de divers acteurs publics et privés du monde agricole et rural local (Makala Nzengu 2010a ; 2010b). Il analyse le contexte provincial et local, identifie les besoins et les priorités de la province, du territoire ou du secteur et examine les voies et les moyens pour son développement agricole et rural. Le CARG organise, entre autres, la sensibilisation et l'encadrement des paysans, la vulgarisation des textes légaux du secteur et la sécurisation des paysans et autres détenteurs de droits fonciers sur leurs terres. Toutefois, étant donné que les CARG fonctionnent grâce au volontariat, sans avoir les moyens de leur politique, on peut s'in-

<sup>10</sup> En rapport avec la composante économique-agricole du NEPAD.

<sup>11</sup> Sur fonds propres, le Gouvernement a financé les campagnes agricoles 2012-2013 et 2013-2014 à concurrence respectivement d'environ 26 millions de dollars et 30 millions de dollars, en appuyant les organisations et structures locales dans la mise en œuvre de grandes activités.

terroger sur la durabilité et la viabilité de leurs actions dans ces conditions. Aussi, l'appropriation de l'approche et de la mission des CARG demeure faible auprès de ses membres. En effet, la logique du *top-down* suivie pour l'importation des CARG en provinces, territoires et secteurs à partir du niveau national, a consacré une sorte de dirigisme. Néanmoins, le CARG reste un puissant outil en vue de la promotion des pratiques participatives, l'internalisation et l'amélioration de la gouvernance locale.

S'agissant des tracteurs et du financement de la campagne, notons que ces initiatives ont été minées par des contradictions internes, notamment le clientélisme et la corruption dans la sélection des bénéficiaires, ce qui a davantage limité leur impact sur le terrain.

Par ailleurs, bien que représentant une opportunité certaine pour le développement du pays, l'implantation des parcs agro-industriels risque de représenter une réelle menace pour les petits agriculteurs, qui se verraient simplement transformés en ouvriers agricoles de ces grandes entreprises, un statut plus que précaire. Aussi, la pression sur les terres et les espaces renforcerait leur accaparement au détriment des petits agriculteurs et des communautés locales. L'usage excessif d'intrants tels que les pesticides et les engrais pour soutenir la production industrielle risque également d'avoir des répercussions négatives sur l'environnement et la biodiversité. De même, la diversité des espèces et variétés cultivées risque de céder la place à la monoculture et à l'universalisation des cultures. Il y a donc lieu de faire un choix entre une production issue de l'agriculture familiale ou de l'agriculture industrielle avec toutes les conséquences qu'elle est en mesure de générer.

## 5. Quelle contribution pour les partenaires extérieurs ?

À côté des pouvoirs publics et des acteurs non étatiques (organisations des producteurs et des consommateurs, ONG du secteur, opérateurs économiques) siège un acteur non moins négligeable : les bailleurs de fonds du secteur (partenaires techniques et financiers, agences de la coopération, ONG internationales ; Peemans 2011). Ces partenaires conduisent différents programmes bilatéraux et multilatéraux pour accompagner le Gouvernement et les masses rurales dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

En effet, les partenaires au développement participent au financement des interventions dans le secteur rural par des « projets » ou même des « appuis budgétaires » au Gouvernement. Dans le cadre de la coopération bilatérale dans le secteur rural, on compte particulièrement sur l'appui belge (CTB), américain (USAID), français (AFD), suisse, japonais, chinois et néerlandais. Quant à la coopération multilatérale, on mise sur le soutien de la Banque mondiale, de l'Union européenne, de la Banque africaine de Développement et des agences des Nations unies (PNUD, FAO, PAM, FIDA, UNICEF,

BIT, OMS, ONU-FEMMES...), dont la plupart disposent d'un bureau de représentation au pays. Il s'avère important de signaler également l'action des ONG internationales dans ce secteur, qui agissent soit avec des fonds multilatéraux, soit interviennent dans le cadre de la coopération bilatérale indirecte. Les partenaires appuient directement les communautés rurales ou transitent par les ONG locales et les services publics.

Ils soutiennent la mise en œuvre des programmes visant l'augmentation de la productivité agricole en vue d'une amélioration de la sécurité alimentaire et du développement des revenus agricoles. Ces activités comprennent :

- la structuration des organisations paysannes ;
- l'appui en conseils agricoles et en intrants pour les cultures vivrières, maraîchères, ainsi que pour la pêche et la pisciculture ;
- la réhabilitation des voies de desserte agricole (pistes et voies fluviales) et des périmètres irrigués pour les cultures maraîchères ;
- la réhabilitation et la construction d'infrastructures sociales de base telles que les centres de santé, les écoles primaires et les ouvrages d'eau potable ;
- le renforcement des capacités des services publics d'encadrement.

Même si les partenaires au développement se réunissent depuis quelque temps au sein du GIBADER (Groupe inter bailleur Agriculture et Développement rural ; Ministère de l'Agriculture et du Développement rural 2013), on constate toutefois que l'alignement sur les politiques nationales demeure encore problématique pour certains bailleurs. Ainsi la concentration exclusive d'infrastructures dans certaines zones géographiques, alors que d'autres contrées sont abandonnées à leur triste sort, pose également question quant au bien-fondé des démarches entreprises. De même, les lenteurs dans l'exécution de nombreux projets ainsi que le manque de suivi, limitant l'impact de certaines actions, sont toujours à déplorer. Bien que contribuant à colmater certaines brèches au niveau local en améliorant les indicateurs de santé, d'éducation, d'hygiène et d'environnement, les effets de la coopération au développement restent, dans une certaine mesure, insuffisants. Les motivations des donateurs, la qualité de l'aide par rapport à ses composants et à ses conditionnalités, ainsi que sa gestion tant par le donateur que par le bénéficiaire ne se révèlent pas à la hauteur de la tâche à accomplir (Ngalamulume 2010). Dans ce sens, on peut insister sur le fait que les priorités et dispositifs engagés par la coopération internationale sont définis par les principaux donateurs et par les grandes institutions internationales ; la majorité des bénéficiaires n'ont aucune emprise sur ces décisions. Dans ces conditions, la coopération au développement reste et constitue un puissant outil d'administration de la politique dominante, et donc un cheval de Troie des politiques néolibérales (Charmillot 2008 ; Calderisi 2006).

## 6. Les freins au développement rural en RDC

Le développement rural en RDC connaît de multiples contraintes. Nous retiendrons parmi celles-ci les limites induites par l'environnement socio-économico-politique général du pays, et celles internes et spécifiques au secteur rural national. En ce qui concerne les freins externes au secteur rural, nous évoquerons les politiques économiques inadéquates, la modicité du budget alloué, les troubles sociopolitiques, les pillages et les guerres (Ngalamulume 2011a ; 2011b ; Ministère de l'Agriculture et du Développement rural 2010 ; Lebailly 2010 ; Note de politique agricole 2009).

Au chapitre des politiques inadéquates, on mentionne la fameuse « zaïrianisation » décrétée en 1973, ayant cédé aux nationaux toutes les sociétés de services (entreprises agricoles, commerciales et de transport) appartenant aux étrangers. Justifiant cette mesure par les efforts de redressement de la nation, les initiateurs ont pourtant péché par le clientélisme et la désorganisation dans l'attribution de ces entreprises. Les nouveaux acquéreurs, sans expertise ni expérience dans la gestion de tels outils de production, les ont vite précipités dans la faillite. Cette mesure a compromis durablement l'avenir et l'évolution positive du pays en assénant un coup d'arrêt aux performances économiques et aux perspectives de développement à l'époque. Elle est à la base de la méfiance qui persiste jusqu'à ce jour dans le chef de beaucoup d'investisseurs étrangers, et peut facilement s'assimiler à un crime économique.

Par ailleurs, les différents gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays ont créé un biais dans l'allocation des ressources favorable au secteur minier aux dépens de l'agriculture, alors que le pays est à vocation agricole. En outre, l'environnement macro-économique instable a lourdement pesé sur l'évolution positive et le développement du secteur rural.

S'agissant de la modicité du budget alloué au secteur, notons que malgré les discours proclamant l'agriculture « priorité des priorités », et la souscription du pays depuis juin 2003 au protocole de Maputo<sup>12</sup>, le budget alloué au secteur rural congolais demeure dérisoire et donc inefficace. Les dépenses publiques du Gouvernement allouées au secteur se situent aux alentours de 2 % du budget global (environ 3 % pour les derniers exercices), tandis que la part du secteur agricole dans le PIB total du pays dépasse les 40 % en moyenne. Bien que faibles et insuffisantes au départ, plus de la moitié des ressources affectées au secteur ne sont jamais réellement dépensées (Ministère de l'Agriculture & Ministère du Développement rural 2010).

---

<sup>12</sup> Le protocole de Maputo recommande l'allocation d'au moins 10 % du budget national au secteur agricole pour atteindre l'objectif de 6 % de taux de croissance annuels de la production agricole.

Dans ces conditions, les services de base tels que l'encadrement rural et la vulgarisation, la recherche agricole, l'entretien des pistes et le financement du monde rural ne peuvent être assurés. Ce faisant, le secteur est condamné à la régression ou à la stagnation.

Par ailleurs, les troubles sociopolitiques qui ont suivi l'indépendance (rébellions, sécessions, conflits interethniques...) avaient entraîné la baisse de la production agricole – les plantations, les exploitations d'élevage et les entreprises agro-industrielles ayant subi des dégâts énormes. Au début des années 1990, le Congo-Zaïre a connu par deux fois (1991 et 1993) des pillages qui ont détruit son tissu économique et condamné à la fermeture et à la faillite plusieurs entreprises publiques et privées, dont certaines jouaient un rôle important dans le milieu rural. L'activité économique a accusé un sérieux coup et a eu du mal à se redresser. Ces pillages sont un prélude à une longue période d'instabilité qui démarra en 1996 avec la guerre de libération, puis celle d'agression (1998-2002). L'insécurité s'est ainsi accrue (tracasseries, assassinats, vols, viols, pillages, etc.) et les marchés des produits alimentaires, particulièrement les circuits de commercialisation, se sont effondrés.

Aussi, l'une des contraintes principales au développement rural de la RDC est la faiblesse des circuits de commercialisation résultant de la dégradation avancée de presque toutes les voies de communication (routes, chemins de fer, voies navigables) et de la rareté des moyens de transport, contraignant ainsi le monde rural à l'enclavement. Par ailleurs, l'absence significative d'infrastructures sociales et culturelles (écoles et hôpitaux de qualité, eau potable, électrification rurale, habitat rural, divertissement, etc.) est à la base de l'exode rural et de la fuite de la main-d'œuvre. Les campagnes sont ainsi dépeuplées, devenant de plus en plus inactives, peu dynamiques et contraintes à la léthargie.

Au niveau des contraintes spécifiques au secteur rural congolais, nous pouvons retenir la faiblesse des services et des méthodes d'encadrement, le prix non rémunérateur du producteur rural et l'insécurité foncière. En effet, la faible productivité du secteur rural tire son origine des faibles capacités organisationnelles, actionnelles, méthodologiques et techniques des services d'encadrement. Ceux-ci sont désorganisés et dépourvus de moyens d'action appropriés (logistiques, techniques et humains). C'est notamment le cas de l'approvisionnement en intrants (semences et géniteurs, engrais, pesticides, produits vétérinaires, petit outillage agricole, matériel de pêche, etc.), où il n'existe pas de filières organisées et fiables ; de l'encadrement technique (vulgarisation agricole), dont les méthodes d'intervention ne mobilisent pas les paysans et ne tiennent pas compte de leur savoir ; de la recherche agricole et de l'accès au financement. Aussi, les infrastructures de stockage (dépôts, greniers, silos), les technologies de conservation et de transformation de certains produits agricoles (fruits, légumes, carottes)

font cruellement défaut, entraînant des pertes post-récoltes et des déficits de valeur ajoutée.

Par ailleurs, de l'avis de nombreux observateurs, le niveau des prix agricoles détermine le niveau des revenus des producteurs. La maîtrise des prix agricoles est de ce point de vue capitale dans la croissance de l'économie rurale, le faible revenu paysan étant un facteur limitant la production (ROPPA 2003). Or nous observons que les prix des denrées alimentaires dans les campagnes congolaises ne tiennent pas compte des coûts réels de production. Ils dépendent plutôt d'autres facteurs, à la fois politiques et économiques : présence ou non de beaucoup d'acheteurs et de beaucoup de produits (loi de l'offre et de la demande), restrictions imposées par les autorités politico-administratives, prix des produits importés – sans compter les diverses tracasseries fiscales, administratives et policières. Notons aussi que les importations alimentaires massives mettent les paysans congolais dans une situation de concurrence déloyale vis-à-vis des grands producteurs occidentaux, dont les produits sont largement subventionnés (Lebailly, Michel & Ntoto M'vubu 2015).

Enfin, bien que disposant de terres théoriquement abondantes, la RDC est confrontée à une réelle insécurité foncière. En effet, l'accès à la terre n'est pas aisé en raison d'un droit foncier hybride, mêlant droit moderne et règles traditionnelles. Cela engendre de multiples confusions sur le terrain d'une part (Sakata 2010), et une forte densité démographique, qui exerce une pression sur les terres disponibles dans certaines provinces du pays (est), d'autre part. Aussi, l'exploitation peu rationnelle des terres au moyen de pratiques épuisantes et dégradantes conduit à leur épuisement et à leur infertilité. Cet état de fait explique la situation de la majeure partie des paysans, livrés à eux-mêmes, et justifie les faibles rendements du secteur. Par ailleurs, l'accaparement des terres par des élites économiques, politiques et militaires prive les petits paysans d'espaces exploitables et menace leur survie (Ngalamulume 2016 ; Nyenyezi & Ansoms 2015 ; Peemans 2014).

## 7. Quelles pistes d'action ?

Nous pensons qu'il est indispensable d'accorder une attention particulière aux campagnes en plaçant le paysan congolais au centre des préoccupations, si l'on veut mettre fin à cette spirale négative. Pour cela, investir suffisamment et convenablement dans le secteur doit devenir une priorité absolue, non seulement dans les discours, mais aussi dans les faits. Il suffit pour cela d'un courage politique, d'un certain volontarisme à même d'affronter les réalités propres du pays et de faire face aux défis que pose le secteur rural. Il nous faut donc une vision claire afin d'orienter et de canaliser nos efforts dans la réalisation des objectifs que nous pouvons nous assigner librement. Il s'agit également de mobiliser des moyens conséquents pour la matérialisation de

cette vision ambitieuse. Désormais, les actions à envisager doivent avoir pour finalité l'amélioration de la situation du paysan congolais, sur qui repose la charge du développement de la nation. Dans ce sens, il y a lieu de fonder la politique agricole sur l'agriculture paysanne, en donnant la priorité à la sécurité alimentaire populaire et à la souveraineté alimentaire. Cela aura pour effet de restituer une certaine dignité aux populations paysannes et rurales en respectant les valeurs, pratiques et stratégies de sécurisation de leur culture. Une telle politique se doit de clarifier et déterminer le rôle de l'agriculture dans le développement à long terme du pays.

En effet, dès que le pays verra les besoins alimentaires de sa population satisfaits, le processus de développement rural pourra s'appliquer à des politiques ambitieuses, en s'appuyant sur une batterie d'instruments (prix minimums garantis, organisation des marchés et des mécanismes de régulation tels que la gestion des stocks, le gel des terres, des dispositifs d'approvisionnement et de financement incluant de nombreuses formes de subventions). En outre, le respect de l'environnement ne peut être escamoté, vu les enjeux actuels en termes de développement durable. La RDC ne peut donc éluder cette problématique.

En vue du développement rural de la RDC, il devient indispensable de créer les conditions nécessaires pour permettre aux nombreux agriculteurs familiaux de travailler la terre et de produire de la nourriture de subsistance, mais aussi pour les consommateurs des villes. Il convient ainsi d'offrir un large espace d'expression au monde paysan, appelé à y contribuer de manière significative, et de permettre la valorisation de ses ressources naturelles tout en l'aidant à renforcer ses capacités d'analyse et d'action. Il importe donc de travailler pour le renforcement du pouvoir socio-économique, politique et culturel du paysan en vue de l'avènement, en RDC, d'un monde rural où il fait bon vivre, un monde véritablement solidaire, professionnel et prospère. Ce travail, ciblé sur les hommes ruraux et les paysans ainsi que sur leurs capacités de négociation et d'action, devra relever un certain nombre de défis auxquels ils font actuellement face : la sécurisation de la terre et de son accès, l'harmonisation et l'efficacité des stratégies d'intervention (vulgarisation, recherche agricole, financement), la professionnalisation de l'agriculture paysanne et la réhabilitation identitaire du producteur agricole congolais. Cela contribuerait au relèvement de la faible technicité, se traduisant par une relative stagnation technologique en milieu rural – cause et conséquence d'une utilisation peu efficace des terres, du sous-emploi de la main-d'œuvre rurale disponible, du bas revenu par habitant, et partant, d'un manque chronique de capitaux susceptibles de financer l'équipement rural d'une part, et de renforcer et réorganiser les structures d'encadrement des producteurs ruraux et des institutions rurales d'autre part.

Le financement du monde rural par des formules d'institutions mises en place par les organisations paysannes dans certaines provinces pourrait être

renforcé et étendu à d'autres régions du pays (Ngalamulume 2013). Il en va de même pour le financement des analyses sur les systèmes d'assurance contre les risques de production agricole, lesquelles s'opèrent au moyen d'instruments innovants de transfert de risques qui portent sur des indices climatiques en cours d'expérimentation dans certains pays (Hardelin 2010).

La question de l'exode rural et du sous-emploi dans les campagnes congolaises devrait préoccuper les dirigeants, appelés à redynamiser les milieux ruraux en y assurant des conditions de vie acceptables (désenclavement, prix minimums des produits agricoles, fourniture des services de base) afin de les rendre davantage attractifs. Pour cela, il est nécessaire d'encourager la diversification de l'économie rurale, à travers la mise en place de conditions favorables à l'éclosion d'une économie rurale florissante et dynamique, avec un potentiel de croissance durable. Cette économie peut être stimulée par des investissements massifs et efficaces dans le secteur rural et des changements importants dans les techniques de production et dans le domaine social.

La professionnalisation des ruraux passe par la promotion et le soutien de l'entrepreneuriat et de l'innovation en milieu rural. Pour ce faire, un accompagnement et un encadrement spécifique (coaching, incitants) doivent être mis en place pour favoriser notamment l'amélioration du niveau d'éducation et de formation, la sensibilisation à la prise de risque, la promotion d'un environnement favorable.

Le développement étant complexe, la mise en œuvre de ces mesures ne sera pas une mince affaire. La faisabilité de ces actions requiert que soient acquis quelques préalables, notamment sur le plan de l'amélioration de la gouvernance, de manière générale, et particulièrement de la gouvernance locale par la décentralisation rurale effective (Ngalamulume 2015). L'autre condition est de garantir la paix et la sécurité tant physique que juridique des producteurs, des investisseurs et de l'ensemble des consommateurs. La réalisation d'une action réellement concertée, par le biais d'approches suffisamment inclusives et de partenariats innovateurs entre les diverses parties prenantes, est vivement souhaitée.

## Conclusion

L'analyse de la situation du développement rural en RDC permet de tirer quelques leçons majeures.

Il apparaît que le développement du pays sera rural, sans quoi il n'aboutira pas. Au vu du nombre de personnes qui vivent en milieu rural et en dépendent, ainsi que de l'importance du secteur pour favoriser l'essor national, ce constat nous semble évident.

Les mécanismes actuels de gouvernance n'ont pas permis l'éclosion d'un développement rural durable, car un déficit à la fois social, économique,

environnemental et politique est à déplorer. La promotion de modes de gouvernance participatifs, guidés par l'intérêt général et permettant une utilisation transparente, rationnelle, efficace et efficiente des ressources s'avère donc essentielle à l'amorce de ce développement. Il convient ainsi de mettre en place des conditions dans lesquelles tout le monde trouve son compte, au travers de synergies innovantes issues de la collaboration entre les secteurs public, privé et civil. La mise en œuvre de la décentralisation rurale augure, de fait, des perspectives réelles de réalisation et d'expérimentation de ces processus multi-acteurs.

Par ailleurs, les approches de développement menées jusqu'alors n'ont pas permis la création d'une capacité rurale d'action capable de trouver des réponses adéquates aux problèmes des communautés rurales et de répondre favorablement à leurs demandes de développement. Il devient dès lors indispensable de privilégier les approches basées sur la participation des communautés rurales et le renforcement de leur statut social, en mettant l'accent sur les capacités managériales, entrepreneuriales et d'innovation à la fois technique et institutionnelle de ces communautés.

Le développement, c'est d'abord et avant tout la volonté. Cette volonté a été absente pendant des décennies tant au niveau des communautés rurales que des responsables politiques et des partenaires au développement. Aucun de nous n'a été à la hauteur des enjeux.

En définitive, le développement rural est possible en RDC. Il suffit que chaque partie prenante au processus (État, société civile, populations, partenaires techniques et financiers) prenne conscience de ses responsabilités et joue convenablement son rôle. Tel est le sens de notre plaidoyer au travers de ce chapitre.

## Bibliographie

BAD (Banque africaine de Développement). 2012 (juin). « Rapport combiné d'achèvement du document de stratégie pays axée sur les résultats (DSPAR) 2008-2012 et de revue de la performance du portefeuille pays 2012 », Bureau de la République démocratique du Congo.

Banque centrale du Congo. 2011. Rapport annuel.

Banque centrale du Congo. 2013 (15 novembre). *Condensé hebdomadaire d'informations statistiques*. Rapport n° 46/2013.

Banque mondiale. 2008. *Rapport sur le développement dans le monde, 2008 : l'agriculture au service du développement*.

Bolakonga Ilye, A.B. 2013. « Influence de l'enclavement sur le développement rural. Cas du territoire d'Opala, district de la Tshopo, R.D. Congo ». Thèse de doctorat, Université de Gembloux.

CAIST (Conseil d'administration des instituts supérieurs techniques). 2015 (mars). « Répertoire des instituts supérieurs techniques de la RDC », Kinshasa.

- Calderisi, R. 2006. *L'Afrique peut-elle s'en sortir ? Pourquoi l'Aide publique ne marche pas ?* Québec : Fides.
- Carbonnier, G. 2007. « Comment conjurer la malédiction des ressources naturelles ? ». *Annuaire suisse de politique de développement* 26 (2) : 83-98.
- Chambers, R. 1990. *Développement rural. La pauvreté cachée*. Paris/Wageningen : Karthala/CTA.
- Charmillot, M. 2008. « Aider, c'est pas donné ! Réflexions sur l'aide et le développement ». *Nouvelle revue de psychosociologie* 6 (2) : 123-138.
- De Schutter, O. 2013. « L'agriculture industrielle a des coûts cachés pour la collectivité ». *Revue Projet* 332 (1) : 5-10.
- FAOSTAT. 2013. <http://faostat.fao.org/> (consulté le 12 juin 2013).
- Hardelin, J. 2010. « Les instruments alternatifs de couverture des risques climatiques en agriculture : une opportunité pour les pays en développement ? ». *Mondes en développement* 151 (3) : 25-34.
- Herderschee, J., Mukoko Samba, D. & Tshimenga Tshibangu, M. (éd.). 2012. *Résilience d'un géant africain. Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*. Kinshasa : Mediaspaul.
- IMF. 2015. « Democratic Republic of the Congo ». Rapport n° 15/280. En ligne : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15280.pdf> (consulté le 11 novembre 2015).
- Lebailly, P. 2010 (19 octobre). « Cinquante années de dépendance alimentaire en RDC : situation et perspectives ». Communication au colloque « Contributions de la formation et de la recherche agronomiques au développement durable du Congo ». Gembloux.
- Lebailly, P., Michel, B. & Ntoto M'vubu, A.R. 2014. « Quel développement agricole pour la RDC ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86), pp. 45-63.
- Makala Nzengu, P. 2009. *Politiques publiques et gestion du secteur agricole et rural en République démocratique du Congo*. Kinshasa : Kinpress.
- Makala Nzengu, P. 2010a. « La gestion du secteur agricole et rural et la décentralisation ». *La voix du paysan congolais* 10 : 3.
- Makala Nzengu, P. 2010b. *La Décentralisation des services agricoles. Petit manuel de formation destiné à l'Inspecteur agricole et au Coordonnateur du Conseil agricole rural de gestion*. Kinshasa : Centre agronomique et vétérinaire tropical de Kinshasa.
- Mediacongo.net. 9 août 2014.
- MINEPSP (RDC). 2012. *Enquête nationale sur la situation des enfants et adolescents en dehors de l'école*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture (RDC). 2009. *Étude du secteur agricole. Rapport préliminaire. Bilan-diagnostic et note d'orientation*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture (RDC). 2009a. *Étude du secteur agricole. Rapport préliminaire. Bilan-diagnostic et note d'orientation*. Kinshasa.

- Ministère de l'Agriculture (RDC). 2009b. *Note de politique agricole*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture (RDC), PNUD/UNOPS. 1997. *Programme national de relance du secteur agricole et rural (1997-2001)*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture & Ministère du Développement rural (RDC). 2010. *Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (RDC). 2013. *Plan national d'investissement agricole PNIA 2013-2020*. Kinshasa.
- Ministère de l'Agriculture (RDC), SNSA. 2009. *Statistiques de production agricole*. Kinshasa.
- Ministère du Commerce, PME (RDC). 2010 (juillet). *Programme cadre intégré renforcé. Étude diagnostique sur l'intégration du commerce*. Kinshasa.
- Ministère de l'Environnement (RDC), WRI. 2010. *Atlas forestier interactif de la RDC, Version 1.0*. Washington : World Resources Institute.
- Ministère du Plan (RDC). 2006. *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté DSCR P*. Kinshasa.
- Ministère du Plan (RDC). 2010 (septembre). *Enquête par grappes à indicateurs multiples-MICS RDC 2010. Résultats préliminaires*. Kinshasa.
- Ministère du Plan (RDC). 2011 (mai). *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté DSCR P2*. Kinshasa.
- Ministère du Plan (RDC), Institut national de la Statistique. 2014. *Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages/2012. Rapport global*. Kinshasa.
- Ministère du Plan & Ministère de la Santé (RDC). 2008. *Enquête démographique et de santé 2007*. Kinshasa.
- Ministère du Plan & Ministère de la Santé publique (RDC), ICF International. 2014. *Enquête démographique et de santé en République démocratique du Congo 2013-2014*. Rockville/Maryland : MPSMRM, MSP et ICF International.
- Moumimi, A. 2010. *Analyse de la pauvreté en République démocratique du Congo. Working Papers* 112. Tunis : African Development Bank.
- Ngalamulume Tshiebue, G. 2010. « L'aide au développement : expression de la solidarité internationale ou outil d'assujettissement des bénéficiaires aux donateurs ? L'expérience de l'Afrique subsaharienne ». *Le Semeur du Kasai* 1 (1) : 25-40.
- Ngalamulume Tshiebue, G. 2011a. *Projets de développement agricole, dynamiques paysannes et sécurité alimentaire. Essai d'analyse transversale et systémique de la rencontre entre les actions globales et les initiatives locales au Kasai occidental/RD Congo*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Ngalamulume Tshiebue, G. 2011b. *Politique agricole et sécurité alimentaire au Congo-Kinshasa. Évolution historique, enjeux et perspectives*. Berlin : Éditions universitaires européennes.
- Ngalamulume Tshiebue, G. 2013. « Les expériences alternatives de financement du monde rural. Cas des Fonds de solidarité pour le développement "FONSDEV" au centre de la RD Congo ». *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde* 28 : 169-176.

Ngalamulume Tshiebue, G. 2015. « Décentralisation agricole, développement rural et gouvernance locale en République démocratique du Congo ». *The African Journal of Democracy and Governance (AJDG)/Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance (RADG)* 2 (1-2) : 113-130.

Ngalamulume Tshiebue, G. 2016. *Le développement rural en RD Congo. Quelles réalités possibles ?* Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.

Nyenyenzi Bisoka, A. & Ansoms, A. 2015. « Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86), pp. 217-237.

Nyoka Mupangila, F. 2011. « Kananga et sa région. Contribution à l'étude des relations ville-campagne au centre de la RD Congo ». Thèse de doctorat, Université pédagogique nationale, Kinshasa.

PAM & INS. 2008. *RDC : analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité*. Kinshasa : PAM.

Peemans, J.-P. 2011 (7 décembre). « Les acteurs du développement rural en RDC et la place du monde paysan : une approche historique ». Communication au colloque « Quelle politique agricole mettre en œuvre pour accroître la sécurité alimentaire en RDC ». Gembloux.

Peemans, J.-P. 2014. « Land grabbing and development history: the Congolese experience ». In A. Ansoms & Th. Hilhorst (éd.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. Martlesham : Boidell & Brewer, pp. 11-35.

PNUD-RDC. 2014a. « Rapport national OMD. Évaluation des progrès accomplis par la RDC dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en 2012 ». Kinshasa.

PNUD-RDC. 2014b. « Rapport national sur le développement humain 2014 (RNDH 2014). Cohésion nationale pour l'émergence de la République démocratique du Congo ». Kinshasa.

Polèse & Shearmur. 2005. Cités par Nyoka Mupangila, F. 2011. « Kananga et sa région. Contribution à l'étude des relations ville-campagne au centre de la RD Congo ». Thèse de doctorat, Université pédagogique nationale, Kinshasa.

Radio Okapi. 2016 (17 octobre). Journal parlé.

ROPPA. 2003 (août). *NEPAD-Cycle de Doha (OMC). Propositions paysannes de l'Afrique de l'Ouest pour des Politiques agricoles en faveur de l'exploitation familiale et des règles commerciales solidaires*. Ouagadougou.

Sakata M. Tawab, G. 2010. *Code forestier congolais et ses mesures d'application*. Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant.

SODEFOR. 2014. En ligne sur : <http://sodefor.net/home.php?page=les-foret-en-rd-congo> (consulté le 20 juin 2015).



# **ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES : VERS L'ACCAPAREMENT DES TERRES ? PERCEPTIONS DES PAYSANS DU SITE PILOTE DE MALUKU**

*Joel Baraka<sup>1</sup>, Aymar Nyenyezi Bisoka<sup>2</sup>, An Ansoms<sup>3</sup>*

## **Introduction**

En 2012, le Gouvernement congolais lève l'option de l'implantation des Zones économiques spéciales (ZES) sur le territoire national, particulièrement à travers les axes nord-sud-centre-est-ouest (RDC 2012a : 16)<sup>4</sup>. Ces ZES sont un ensemble d'espaces géographiques dans lesquels un certain nombre d'activités sont encouragées par des mesures de politique économique qui ne s'appliquent pas au reste du pays (Ge 1999 : 1268). C'est entre autres sur ces zones que le Gouvernement congolais comptera désormais pour booster sa production agro-industrielle, qui devrait participer à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique à travers le secteur industriel (RDC 2011 : 9).

Le site de Maluku<sup>5</sup> (axe ouest, dans la périphérie de la ville de Kinshasa) constitue alors une zone pilote pour l'expérimentation des ZES<sup>6</sup>. Un marché international dédié aux produits de celles-ci notamment<sup>7</sup> est actuellement en construction sur ce site. Par ailleurs, les ZES supposent des expropriations, dans la mesure où leurs activités s'organisent souvent sur des espaces occupés soit légalement soit légitimement par des populations locales. C'est pour

---

<sup>1</sup> Joel Baraka est étudiant à l'Université catholique de Louvain.

<sup>2</sup> Aymar Nyenyezi Bisoka est chercheur postdoctoral à l'Université d'Anvers, à l'Université catholique de Louvain/FNRS et au CRE-AC.

<sup>3</sup> An Ansoms est professeur à l'Université catholique de Louvain et co-directrice du CRE-AC.

<sup>4</sup> Les ZES sont régies par la loi n° 14/022 du 7 juillet 2014 fixant le régime des ZES en RDC. Cette loi a pour objet de « promouvoir les investissements par la création des ZES ». L'administration des ZES relève d'un établissement public à caractère administratif et technique créé par décret du Premier ministre. Il s'agit de l'Agence des Zones économiques spéciales – AZES en sigle – fondée en 2015.

<sup>5</sup> Le site de Maluku servira comme projet de ZES pilote, tel un catalyseur de l'aménagement d'autres zones d'exploitation à travers la RDC.

<sup>6</sup> Voir le décret n° 12/021 du 16 juillet 2012.

<sup>7</sup> On y trouvera également les produits du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo, qui est associable aux ZES.

cette raison que la vingtaine d'entreprises ayant souscrit à ce jour à l'appel du Gouvernement pour des investissements à Maluku sont dans l'attente de la fin du processus déjà amorcé pour indemniser les concessions expropriées, l'un des préalables fonciers aux travaux d'aménagement.

Le présent chapitre se propose d'analyser cette question d'acquisitions foncières tout en mettant l'accent sur les perceptions des populations locales quant aux expropriations de terres pratiquées dans le cadre de l'industrialisation. Cette problématique est envisagée dans une perspective globale, s'interrogeant sur l'avenir de la paysannerie locale en RDC en général, et à Maluku en particulier. En effet, le peu d'études qui traitent des ZES en RDC portent soit sur les perceptions des autorités étatiques soit sur celles des entrepreneurs (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 ; RDC, Arteli 2012 ; RDC 2015). Elles posent rarement la question de la manière dont les paysans vivent les bouleversements des rapports fonciers qu'impliquent les ZES. Cela est probablement lié à la tendance dominante à considérer l'industrialisation comme une solution à la sous-productivité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté. En outre, ces études mettent souvent en exergue le discours moderniste de la croissance économique, vue globalement sous l'angle de la création d'emplois et des bénéfices économiques à engranger en termes de PIB. Sous cette visée « économiciste » (Cote 2011), certains préalables, voire certaines priorités de nature socioculturelle et parfois environnementale pour les populations affectées, se voient minimisées. C'est sur la perception de ce dernier volet que s'attèlera ce chapitre, en canalisant la voix locale de Maluku face aux projets de zones pilotes dans son milieu.

Ainsi donc, ce texte ne rentre pas dans le débat développé par une certaine littérature concernant le caractère « insoutenable et destructeur » de la croissance économique (Beaud 1997 : 105 ; Latouche 2003 : 15 ; Polanyi 1983) sans limite et non soucieuse des aspects sociaux et environnementaux. Il s'éloigne également du courant opposé qui estime qu'une allocation ou une expropriation considérée au départ comme injuste est positive lorsque la somme des bénéfices économiques qu'elle produit est bénéfique au plus grand nombre (Rawls 1987 ; Sen 2012). En d'autres termes, il ne s'agit pas ici d'émettre un jugement de valeur sur le caractère bon ou mauvais de l'expropriation, ou encore de critiquer l'hypothèse économique et controversée de Rawls<sup>8</sup>, mais de rapporter la perception locale des expropriations afin de parvenir à problématiser les ZES.

Il convient de rappeler qu'au niveau planétaire, l'expérimentation des ZES a été abondante. En effet, près de 70 % des États ont légiféré en matière des ZES (Bost 2010 : 21). La Chine est passée maître en la matière puisque

---

<sup>8</sup> Ceci n'est d'ailleurs pas possible, car les bénéfices économiques en question ne peuvent être évalués qu'en fin de projet.

ses premiers sites d'expérimentation datent du début des années 1980, lorsque le pays a introduit l'économie de marché dans un certain nombre de zones, notamment à Shenzhen (Banque mondiale 2014 : 1)<sup>9</sup>. L'arrivée des pays africains dans cette dynamique est récente, ne datant que des années 2000<sup>10</sup>, en dépit des tentatives amorcées vers les années 1970 pour les zones franches d'exportations (telles qu'Inga, pour ce qui est de la RDC).

Mais même si elles sont présentées, particulièrement par la Banque mondiale, comme un modèle compétitif de croissance, les ZES peuvent ne pas atteindre l'objectif de croissance économique escompté lorsqu'elles ne tiennent pas compte des dynamiques et des réalités locales en faisant table rase du passé et de l'enracinement culturel des sociétés qu'elles touchent (Pecqueur 1989 : 46). Elles peuvent, de ce fait, s'avérer des investissements improductifs, comme celles qualifiées de « cathédrales dans le désert » vers les années 1980 (Lemrabott 2001 : 24). Certaines critiques montrent d'ailleurs que l'expérience chinoise des ZES n'a pas fonctionné correctement ; ce fut également le cas pour d'autres États (Xiaodong 2014 : 7). Au-delà de leurs facettes macro-économiques, les ZES en tant qu'industries de masse cacheraient une réalité moins reluisante quant à la survie des communautés paysannes (Sarr 2014 : 9). Les acquisitions foncières aux fins de leur implantation conduiraient généralement au déséquilibre de l'économie locale et à l'expropriation des terres des paysans, soumis aux conditions des relations de pouvoirs (*ibid.*). Ce phénomène est qualifié « d'accaparement des terres ».

En effet, l'accaparement des terres s'opère en acquisitions foncières (location, concession ou achat souvent controversé) de grandes étendues de terre agricole auprès des pays en développement. Les acquéreurs sont des entreprises transnationales et gouvernementales, mais aussi des élites au niveau local (Borras & Franco 2013 ; Ansoms & Hilhorst 2015). Bien qu'il soit souvent à l'origine de conflits locaux, l'accaparement des terres s'accompagne d'un discours de productivité, de croissance et de lutte contre la pauvreté, dans une logique de concentration foncière par des capitaux privés (Nyenyezi 2016).

Cette dualité conflictuelle entre, d'un côté, le discours sur les impératifs de croissance économique par l'industrialisation et, de l'autre, la protection

---

<sup>9</sup> Selon les estimations, elles représenteraient depuis quelques années 22 % du PIB national, 46 % des IDE et 60 % des exportations, et auraient permis la création de plus de 30 millions d'emplois (Banque mondiale 2014).

<sup>10</sup> Ainsi, la matérialisation des ZES s'est opérée au Kenya depuis 2005 (ZES d'Athi River), en Éthiopie en 2013 (inauguration de la ZES de Bole-Lemi, près d'Addis-Abeba) ; au Gabon en 2013 (ZES de Nkok, près de Libreville, inaugurée en 2011), au Congo-Brazzaville en 2012 (Ouessou, Oyo/Ollombo, Brazzaville et Pointe-Noire), en RDC en 2012 (mesures politiques en 2012, législatives en 2014, phase d'apurement fonciers en cours sur le site pilote de Maluku depuis 2014), etc.

de l'agropaysannerie locale rappelle les critiques de la théorie de la modernisation (Braudel 2008 ; Polanyi 1983), et particulièrement du « désenchantement des mondes ruraux » décrit par Gosselin dans son analyse des transitions en Afrique subsaharienne (Gosselin 1980). Ce faisant, l'industrialisation en tant que vecteur de modernité et, partant, les ZES, participent largement de ce désenchantement rural. La question de l'accaparement des terres, qui mène à l'expropriation et limite l'accès des paysans à la terre, doit par conséquent être traitée afin de saisir tous les enjeux de la situation.

Pour aborder cette question, nous partons d'une étude de cas portant sur le défi de l'accaparement des terres dans le processus d'implantation de la ZES pilote de Maluku, à 70 km du centre-ville de Kinshasa. Nous avons réalisé notre enquête en août 2016. Essentiellement qualitative, notre démarche méthodologique a fait recours aux entretiens ouverts et semi-structurés ainsi qu'à l'observation *in situ*. Nous avons complété l'observation avec d'autres matériaux récoltés dans le cadre des recherches précédentes qui ont eu lieu sur le site. Ce sont tous ces éléments qui nous permettent de proposer ici une analyse critique des acquisitions foncières opérées et des indemnités engagées à Maluku. Outre cette introduction (1), nous allons tout d'abord approfondir la question des ZES et la manière dont l'accaparement des terres peut s'y observer (2). Nous étudions ensuite le cas de la ZES pilote de Maluku plus en détail et le défi d'accaparement des terres qu'il a posé (3). En conclusion, nous essayons de comprendre les implications des critiques que nous formulerons, en termes de politiques publiques qui tiennent compte des intérêts des acteurs locaux (3).

## **1. Les ZES : entre industrialisation et protection de la paysannerie ?**

Avant de traiter des rapports entre les ZES et l'accaparement des terres observé à Maluku, il nous paraît important d'aborder trois éléments clés de cette analyse : la spécificité des ZES, la modernisation et l'accaparement des terres. C'est sur cette base que nous étudions les perceptions des acteurs locaux à Maluku.

Les ZES, comme évoqué précédemment, émergent en 1979. Sous l'impulsion des réformes mises en place par Deng Xiaoping et dans une perspective d'ouverture, la loi chinoise sur les entreprises en participation permet aux entreprises chinoises de s'associer au capital étranger. Quatre ZES sont alors créées et bénéficient d'une large liberté de commercer et d'attirer des investissements étrangers (Kennedy 2002 : 42). Les résultats de cette ouverture sont spectaculaires et se font ressentir sur la période 1980-

1995 dans les provinces où ces ZES ont été implantées<sup>11</sup>. En 1988, les ZES s'étendent déjà à une dizaine de villes chinoises pour ensuite fleurir sur l'ensemble du littoral (Demurger *et al.* 1996).

Si les ZES ont émergé en Chine (Xiaodong 2014 : 2), elles apparaissent également dans d'autres États du monde, notamment en Europe de l'Est. Par ailleurs, plusieurs pays africains rejoignent le mouvement en créant des ZES dès les années 1980. Pour la Banque mondiale, si ces ZES n'ont pas connu le même succès qu'en Chine, c'est parce que plusieurs facteurs nécessaires à celui-ci n'avaient pas été réunis (Banque mondiale 2014). En effet, pour prétendre au succès, les ZES doivent s'inscrire dans une perspective ultralibérale. Toutes ont en commun le caractère dérogoire au droit commun, notamment en matière fiscale et douanière, qui constitue une source d'attraction pour les investisseurs. Ainsi, au niveau du groupe de la Banque africaine de Développement, les ZES sont considérées comme « des zones géographiques délimitées à l'intérieur des frontières d'un pays où les règles commerciales sont différentes, généralement plus libérales, que celles qui s'appliquent au reste du territoire national » (Banque africaine de Développement 2015 : 20).

Plus spécifiquement, la plupart des ZES instaurent un régime « spécial » qui confère aux investisseurs quatre avantages majeurs par rapport à ce dont ils bénéficieraient dans un environnement ordinaire : des infrastructures aménagées (1), un régime réglementaire et administratif amélioré (2), un régime douanier spécifique (3) et un régime fiscal attractif (4) – permettant notamment la réduction ou la suppression des impôts, de la TVA et des contributions sociales sur les sociétés.

Comme nous pouvons le constater, les ZES s'inscrivent dans une perspective d'expansion de l'agriculture commerciale afin de favoriser la croissance économique dans des contextes où l'agriculture est souvent conçue comme une activité familiale. La modernisation agricole et les problèmes qu'elle a toujours suscités au niveau local, dès la période coloniale, pose à nouveau question avec les ZES. En effet, au lendemain de la décolonisation de l'Afrique, l'industrie est présentée au premier plan pour amorcer la croissance économique et par là-même le développement de l'Afrique au travers de la productivité et de l'accumulation des biens et services (Fransman 1982 : 13). Une telle perspective, mettant en avant la croissance économique comme gage de développement au moyen de l'industrialisation, a aussi été envisagée dans le cadre du développement rural (Peemans 2008). Depuis

---

<sup>11</sup> Par exemple, la zone de Shenzhen a connu un taux de croissance de plus de 35 % en termes réels, se traduisant par une croissance de : 7 % dans l'agriculture, 49 % dans l'industrie (essentiellement légère) et 30 % dans les services.

lors, la place et le sort réservés à la paysannerie face à la modernisation agricole sont sujets à interrogation.

En effet, parmi les avantages conférés aux entreprises dans le cadre des ZES figure celui des infrastructures qui peuvent être constituées, entre autres, de grandes étendues de terres dont dépendent les exploitations. Ce déploiement implique l'expropriation des terres et par conséquent le déplacement des populations locales qui utilisent ces espaces de subsistance soit comme terres arables soit comme pâturages. Pour les tenants de la modernisation agricole tels que la Banque mondiale, les paysans doivent intégrer les exploitations industrielles en tant qu'ouvriers afin d'assurer leur survie. Dès lors, ils n'auront plus besoin de terres (Collier 2010). Alors qu'en 2008, ce discours semblait soutenir une expulsion pure et simple des petits paysans de l'agriculture (*ibid.*), il évolue en 2013 en proposant un partenariat entre grandes entreprises agricoles, impliquées dans le cadre de projets tels que les ZES, et paysans œuvrant à petite échelle.

Or, beaucoup d'études montrent que le modèle proposé, qui soumet les agriculteurs à la collaboration avec de grandes entreprises, ne peut être bénéfique aux paysans, dans des contextes où, paradoxalement, les trois quarts des sous-alimentés sont ruraux et eux-mêmes producteurs de denrées alimentaires (Centre tricontinental 2010). Les conditions d'inégalités extrêmes – notamment foncières et techniques –, sur fond de libéralisation des marchés agricoles et du retrait concomitant des soutiens publics, ne peut que mener à la faillite des petits paysans et à leur expulsion du secteur agricole (Ansoms & Rostagno 2012). Dès lors, que deviennent ces paysans qui ont perdu leurs terres et qui ne peuvent pas trouver de débouchés dans d'autres secteurs ? L'accaparement des terres qu'impliquent les ZES menace ainsi la survie de la paysannerie de façon générale.

En troisième lieu, il est à remarquer que si le problème d'accaparement des terres posé par les ZES provoque la vulnérabilité à long terme des paysans, c'est parce que l'implantation et le déploiement de celles-ci exigent un contrôle de la terre et des ressources dépendantes – comme l'eau. L'accaparement des ressources pour la viabilisation des ZES contraint inévitablement les populations locales à l'expropriation de leurs terres ou à la limitation de leurs droits d'accès à ces ressources. Il s'agit dès lors d'un « accaparement du contrôle », c'est-à-dire le privilège d'exercer un pouvoir sur la terre et les autres ressources associées, telles que l'eau, les minéraux ou les forêts, afin d'avoir mainmise sur les bénéfices liés à leurs utilisations. En d'autres termes, le projet tend à « établir ou consolider les formes d'accès à la richesse foncière » (Borras & Franco 2013 : 7).

Il y a même lieu d'aller plus loin et de se demander dans quelle mesure les investissements dans les ZES sont davantage liés à la recherche exclusive des intérêts des investisseurs qu'à la lutte contre la pauvreté. En effet, depuis 2012, certains auteurs parlent d'un « accaparement virtuel des

terres » où, « derrière la façade d'acquisitions foncières pour un objectif énoncé, se cache un agenda d'appropriation de subventions, d'obtention de crédit bancaire utilisant les permis fonciers comme garantie, ou encore de spéculation sur l'augmentation future de la valeur des terres » (McCarthy *et al.* 2012). Dès lors, virtuel ou réel, l'accaparement est par essence politique, étant donné que l'enjeu est le pouvoir de décider comment et à quelles fins la terre et l'eau peuvent être utilisées aujourd'hui et dans le futur.

De ce point de vue, même les acquisitions rendues plus transparentes sont susceptibles de mener à l'accaparement des terres et risquent de causer la vulnérabilité des paysans. Dans la suite de notre étude, nous essayons de comprendre comment le problème de l'accaparement des terres se pose dans la ZES pilote de Maluku.

## 2. La ZES pilote de Maluku : le défi de l'accaparement des terres

La 1<sup>re</sup> ZES à avoir été mise en place en RDC est celle de Maluku. Créée par le décret n° 12/021 du 16 juillet 2012 dans l'axe ouest, cette ZES s'inscrit actuellement dans le cadre du Projet de Développement du Pôle de Croissance ouest (PDPC), financé par la Banque mondiale pour un montant de 27 millions de dollars. 22 millions de ce montant sont consacrés à l'aménagement du site et de ses infrastructures<sup>12</sup>. La zone de Maluku présente une superficie totale de 885 ha, dont 244 ha<sup>13</sup> pour le complexe à viabiliser. Elle vise les filières industrielles telles que l'agro-industrie, les matériaux de construction, les emballages et la transformation métallurgique (Agence nationale pour la Promotion des Investissements 2015).

Le site dispose de nombreux atouts : sa proximité avec la ville de Kinshasa, qui constitue un marché d'environ 10 millions d'habitants, de bonnes connexions de transport national et international (routes, ports et aéroports), sa situation sur le fleuve Congo permettant un accès vers le vaste intérieur du pays, son potentiel de développement d'une plateforme agro-industrielle, etc. (RDC, CAZES 2012).

À ce stade, la zone pilote de Maluku, en phase de démarrage, se situe au niveau de l'apurement des préalables fonciers, une étape basique avant

---

<sup>12</sup> Sur les 27 millions de dollars pour la composante II (ZES de Maluku) du PDPC, 1,5 million de dollars est alloué à la facilitation d'un PPP, 3,5 millions de dollars au renforcement des capacités de l'AZES et 22 millions de dollars aux infrastructures (RDC ; SOUHAID 2015).

<sup>13</sup> Un plan d'occupation des sols flexible maximise les espaces industriels sur une surface totale de 244 ha, 141 ha aménagés en zones industrielles, 8 ha en zone commerciale et 2 ha en zone administrative.

**Figure 1 : Localisation des zones habitées et carte d'occupation des sols dans la ZES**



Source : Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku. RDC 2012a.

le lancement des activités d'aménagement. Cependant, il s'y construit déjà le Marché international<sup>14</sup>, dont les travaux ont été lancés depuis mai 2015 pour un coût global évalué à 100 millions de dollars<sup>15</sup>. Le schéma directeur actualisé du site de Maluku, rendu public en décembre 2015, a prévu pour l'année 2016 de finaliser les relocalisations et compensations ainsi que la mise en place des infrastructures prioritaires. En 2017, il est question, selon ce schéma, de la finalisation de la viabilisation des 50 ha (phase 1). L'installation progressive des entreprises advient par la suite. L'opérationnalisation industrielle de la ZES est projetée à 2018-2022 (RDC 2015 : 40).

<sup>14</sup> Le Marché international de Kinshasa sera un lieu de négoce qui va fonctionner sur la base du rapport commission/agent. En clair, les agriculteurs vont vendre leurs productions aux agents du Marché, qui à leur tour vendront aux acheteurs. Le Marché est situé dans la ZES de Maluku, en face du fleuve, dans un périmètre qui accueillera une infrastructure portuaire permettant de servir les autres provinces et de réceptionner les produits de celles-ci. Ce marché est dit international parce que le standard sera le même qu'au niveau international ; les produits qui y seront vendus devront respecter la norme qualité, tant dans l'emballage que dans le contenu pour ainsi correspondre à n'importe quel marché étranger (Radio Okapi 2015).

<sup>15</sup> Ce coût nous paraît largement élevé pour un seul marché, qu'il soit dit international ou pas. La RDC disposant de 145 territoires (les circonscriptions administratives étant considérées à l'intérieur des provinces), on pourrait faire émerger, avec un coût équivalent, une centaine de marchés locaux susceptibles d'impulser le développement et de soutenir l'économie rurale locale au travers de l'agriculture paysanne.

Aussi, il convient de rappeler que les ZES ne constituent pas en soi une première expérience de projets vastes d'industrialisation dans la région de Maluku. De telles entreprises ont déjà été inaugurées en RDC sous le régime Mobutu. Pour ce qui est de Maluku, tout part de la planification du barrage d'Inga en 1963, qui offrait une opportunité à des investisseurs étrangers, notamment italiens. Il s'en était suivi un grand projet près de l'embouchure du fleuve Congo, à savoir la ZOFI (Zones franches d'Inga)<sup>16</sup>. En 1974, la sidérurgie de Maluku (SOSIDER) fut lancée et développée en 1976, ce qui justifia l'aménagement de 1300 maisons. L'implantation de l'usine SOSIDER a considérablement marqué la commune de Maluku, principalement dans sa zone centrale. Au début des années 1980, l'entreprise déclina rapidement et son effectif fut réduit (RDC, Arteli 2012 : 50 ; Willame 1986 : 80-86 ; Bézy *et al.* 1981 ; M'bokolo 1987 : 80 ; Muissa 2005 : 10). La sidérurgie a finalement été déclarée en faillite en 1982 en raison des options catastrophiques levées par les décideurs lors de sa mise en place (Ntumba 2013 : 28). Globalement, la faillite de la sidérurgie de Maluku est attribuée à « sa gestion politique calamiteuse mêlant corruption, clientélisme, affairismes, amateurisme, désordre parfois délibéré, absence de planification, etc. Ce qui prouve qu'en même temps qu'on licenciait la main-d'œuvre sous-payée, les décideurs zaïrois continuèrent à caser leurs "amis" ou les élites kinoises surpayées et improductives » (Willame 1986 : 84). Willame qualifie par la suite ces projets de grande envergure, s'inscrivant dans la lignée d'Inga (ZOFI), de « prédation industrielle » (*ibid.*).

### **2.1. État des expropriations à Maluku**

Au 31 juillet 2012, le *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku*, document de travail préliminaire émanant des experts de la Banque mondiale et du Gouvernement, fait état d'environ 545 personnes éligibles à la réinstallation, en plus des 37 ayants droit. Dans ce plan, 58 ménages étaient affectés par la perte d'une habitation principale tandis que 37 perdaient des bâtiments hors habitation, en plus des cultures. Il en ressortait que la surface cultivée perdue représentait 39 ha d'exploitations agricoles et environ 20 ha de culture extensive. Le nombre d'arbres productifs abattus s'élevait à environ 1600 alors que ceux-ci jouent un rôle primordial dans le quotidien des paysans. Les autres pertes importantes présentées dans ce plan sont respectivement les cimetières et le terrain de football. Or, si ce terrain de football peut justement être considéré comme

---

<sup>16</sup> Expansion de la Gécamines, sidérurgie de Maluku, la « Voix du Zaïre », le pont de Matadi, la cimenterie nationale, le complexe agro-industriel de N'Sele, l'aéroport international de Kisangani, le barrage de Mobaye, la Comingem, le Centre de commerce international du Zaïre, etc.

remplaçable, ce n'est pas le cas des cimetières, qui ont une valeur symbolique importante pour les paysans.

Il y a lieu de noter que ces chiffres n'intègrent que les étendues des petits concessionnaires ; certains espaces détenus par de grands concessionnaires fonciers le long du fleuve Congo ne sont pas répertoriés ici. Or, ces concessions sont essentiellement exploitées par des paysans locaux à la recherche de terres fertiles pour leur survie. Aussi, certains acteurs locaux beaucoup plus fortunés les utilisent comme des espaces d'exploitation touristique à l'instar du cadre du « Petit paradis » situé au bord du fleuve Congo avec une importante biodiversité forestière<sup>17</sup>.

En outre, le maraîchage, la pisciculture (étangs artisanaux), la pêche au bord du fleuve Congo et surtout l'élevage subissent de lourdes pertes dont 24 fermes répertoriées dans la zone proche du village Maes, 5 fermes proches de la zone d'Inkiene et 5 autres situées à proximité de la zone de Camp Yayé (RDC-PAR : 7). Toutes ces pertes s'avèrent problématiques pour l'économie locale des populations paysannes dans cette zone.

Il était prévu qu'une commission soit mise en place pour des investigations détaillées. La commission avait pour mandat de dresser la liste des concessions et édifices en supervision sur le site de la zone économique spéciale de Maluku, d'identifier les titulaires des droits sur lesdites concessions et édifices, de procéder à la vérification des titres fonciers et immobiliers et à l'évaluation des concessions et édifices (*Le Potentiel Online* 2015). Cette commission, nommée par arrêté ministériel n° 010/CAB/MIN.ATUHITPR/2013 et n° 002/CAB/MIN/AFF.FONC/2013 et datant du 15 juillet 2013, a présenté ses conclusions en 2015, lesquelles réévaluent les chiffres issus du plan. Elle a alors identifié un total de 190 parcelles et 23 concessions à exploitation agricole et industrielle pour un coût s'élevant à 5 millions de dollars américains d'indemnisations (*ibid.*). Tandis que les besoins en terre (déplacement/indemnisation d'environ 2500 personnes ; démolition et réfection de bâtiments ; structures fixes ; installations précaires ; indemnisation ressources économiques et agricoles, etc.) étaient estimées pour une provision d'environ 9 378 771 de dollars selon le cadre de politique de réinstallation (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 : 9).

## 2.2. Défaut d'indemnisations

Fin octobre 2015, le ministre de l'Industrie, Germain Kambinga, annonçait, au cours d'un point de presse à Kinshasa, le démarrage du processus d'indemnisations des occupants du site abritant la ZES pilote de Maluku.

---

<sup>17</sup> Biodiversité appelée à disparaître à l'avenir du fait de l'activité industrielle, et ce en dépit des mesures de l'étude d'impact environnemental (Arteli 2012).

Lors de ce point de presse, le ministre avait précisé que chaque bénéficiaire serait indemnisé en fonction de la valeur de la portion de terre occupée (Agence congolaise de Presse 2015). Cependant, aussitôt lancé, le processus d'indemnisations a fait preuve d'irrégularités que nous relèverons au travers des perceptions des paysans rencontrés au site de Maluku.

Rappelons tout d'abord que le cadre juridique des expropriations pour cause d'utilité publique en RDC pose le principe général d'une indemnisation préalable (aux travaux à effectuer par l'acquéreur), juste et équitable. En cas d'insatisfaction, il revient aux victimes de saisir les cours et tribunaux qui apprécieront à cet effet la portée juste et équitable de l'indemnité offerte au cas par cas<sup>18</sup>. En général, les indemnisations pécuniaires sont préférées, bien que les compensations en nature (terre) ne soient pas exclues. Dans le cadre de la stratégie prônée par la Banque mondiale à travers les mesures de la Politique opérationnelle de la Banque Mondiale en matière de réinstallation (Politique opérationnelle 4.12.) dans laquelle la réinstallation est priorisée, surtout lorsqu'il s'agit d'un retrait involontaire<sup>19</sup> des terres<sup>20</sup> provoquant une relocalisation ou une perte d'habitat, d'une perte de biens ou d'accès à ces biens ou encore d'une perte des sources de revenu ou des moyens de subsistance, que les personnes affectées aient ou non à se déplacer sur un autre site. Nous estimons toutefois que la réinstallation n'exonère pas l'accaparement des terres, surtout lorsqu'elle a lieu dans un contexte de retrait involontaire des terres comme c'est le cas à Maluku. À ce sujet, un éligible aux indemnisations du village Maes désapprouve la démarche en ces termes :

« Je fustige l'intransigeance de l'État, qui agit sans se soucier de la stabilité socio-économique que nous avons maintenue ici. Ce projet va bouleverser notre situation. L'État n'a qu'à faire son projet ailleurs, comme à Nsele où il a des parcelles, ou s'étendre à Bukanga-Lonzo et nous laisser tranquilles ici. »

Il ressort du *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku* (RDC 2012a : 14) qu'outre la compensation monétaire<sup>21</sup>,

<sup>18</sup> Loi n° 77-001 du 22 février 1977 portant expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>19</sup> Aux fins de cette politique, « involontaire » signifie que les actions peuvent être entreprises sans que les personnes déplacées donnent leur consentement en toute connaissance de cause ni qu'elles aient la faculté d'exercer un choix.

<sup>20</sup> « Terres » inclut tout ce qui pousse ou est édifié de manière permanente, tel que des bâtiments ou des cultures.

<sup>21</sup> Il ressort du cadre de politique de réinstallation (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 : 10) que les coûts relatifs aux indemnisations sont à la charge du Gouvernement, tandis que la réinstallation qu'implique le projet est financée par le groupe de la Banque mondiale.

la réinstallation pourrait suivre, en faveur d'une catégorie d'occupants<sup>22</sup>, dans d'autres milieux, dont la colline surplombant la zone à occuper.

Alors qu'il a été lancé fin 2015 en grande pompe médiatique, le processus d'indemnisations a été suspendu au 1<sup>er</sup> semestre 2016 pour des raisons non communiquées aux paysans. Ceci est problématique étant donné que les paysans dont les terres sont actuellement en situation juridique d'expropriation ne perçoivent aucune indemnisation préalable au vu des travaux du Marché international déjà entrepris. L'un d'entre eux, au quartier Maes, nous fait part de son appréhension :

« Les travaux du Marché en construction de l'autre côté nous inquiètent. Nous risquons de voir un jour nos parcelles englouties par d'autres projets-surprises sans que l'indemnisation n'ait eu lieu. Vraiment ce pays manque de planification, car nous ne savons plus la suite des indemnisations. »

### ***2.3. Défi de communication et méfiance par rapport à l'indemnisation***

La situation à Maluku suscite un véritable défi de communication, en raison, notamment, de l'incompréhension des populations affectées<sup>23</sup>. En effet, dans les villages Maes et près du camp Yayé, peu de personnes sont au courant du projet d'installation de la ZES dans leur milieu de vie, qui est pourtant directement concerné par les acquisitions devant intégrer la ZES de Maluku. Certaines personnes rencontrées ont même été surprises d'apprendre l'existence du projet.

Au ruisseau maraîcher dit « Maziba », qui est un point vital pour les habitants (agricultures familiales, lessive, maraîchages, puisages, pêches, etc.), une dame a déclaré, en réponse à la question de savoir si elle était au courant du projet de ZES intégrant ce ruisseau :

« Ce ruisseau appartient à la communauté et personne ne peut nous le spolier. Nous avons vécu ici dans ce village depuis plusieurs années et personne n'a osé nous inquiéter sur les activités que nous y accomplissons. Ce ruisseau a toujours existé pour le bien de tout le monde et nous n'accepterons pas qu'il nous soit exclu d'accès, car il nous aide dans plusieurs travaux ménagers et alimentaires du quotidien. »

<sup>22</sup> Au-delà des occupants ayant des titres formels, ce plan prend également en compte ceux qui ont des revendications sur les terres qui sont reconnues coutumièrement, mêmes s'ils n'ont aucune preuve écrite. Bien plus, le plan intègre ceux qui occupent des terres avant la date butoir d'enregistrement et n'ont ni droits formels ni revendications reconnues sur ces terres. Il s'agit d'habitants dits « allogènes », qui occupent de petites parcelles à Maes ou Inkiene (PAR : 27-30).

<sup>23</sup> Une stratégie de communication avait été définie en 2012 par le cabinet français Arteli (annexe D du rapport de cadrage Arteli – juin 2012), mais son exécution ne s'est pas faite de manière idoine.

Une autre dame, nous indiquant l'emplacement de son champ maraîcher situé non loin du ruisseau, a aussitôt renchéri :

« Ce ruisseau facilite mes cultures maraîchères sans quoi je serais mendiante, car c'est à partir d'ici que je parviens à nourrir ma famille. Je suis prête à me battre pour sauver ce ruisseau contre toute intrusion nous y limitant l'accès. »

Un rapport du Gouvernement congolais signifie, par ailleurs, que le ruisseau Maziba participe au drainage naturel du site de Maluku et à l'écoulement des eaux du bassin versant dans le fleuve Congo. Il ajoute qu'afin d'éviter des inondations lors des saisons des pluies, l'écoulement naturel de ce ruisseau ne devra pas être interrompu par la ZES et devra être protégé par une zone tampon. Il s'agit d'une bonne option, à supposer que le ruisseau reste libre d'accès aux populations locales riveraines lors de la construction des clôtures devant encercler la ZES de Maluku à l'avenir.

Certains habitants de la zone se rappellent toutefois d'une mission de sensibilisation ayant eu lieu en 2012 relative à cette entreprise, mais ils pensaient que l'État aurait gelé son projet sur le site. Un habitant témoigne :

« Les gens de la Banque mondiale et du Gouvernement sont venus en 2012, ils nous ont expliqué le projet qui allait s'implanter ici lors d'une réunion publique à la SOSIDER. Leurs enquêteurs nous rassuraient en nous disant que tout allait avoir lieu dans les mois qui suivraient, mais on n'a plus eu de nouvelles et il nous semblait que le projet fut abandonné avant de voir les travaux débiter pour le Marché en construction de l'autre côté, près du fleuve, sur un terrain loti par l'État il y a quelques mois. »

Un autre habitant, informé de la suspension des indemnités, nous a fait part de la situation familiale en regard de ces mesures :

« Mon père n'ira plus accomplir les formalités d'indemnisation, car les prix des parcelles ont galopé dans la commune et il n'espère plus avoir l'opportunité d'une compensation équitable, surtout qu'il s'agit des champs de la famille. »

Sur le terrain, nous avons appris que beaucoup de paysans se montraient réticents à l'idée de céder leurs terrains en contrepartie d'une indemnisation. En évoquant l'échec de la SOSIDER – une industrie qui fut lancée vers les années 1970 et qui s'est avérée coûteuse en raison de la mauvaise gouvernance –, un paysan nous déclare :

« Cette sidérurgie de la SOSIDER, bien à côté, est tombée en faillite depuis plusieurs années et les arriérés de nos salaires n'ont jamais été payés. Pourquoi l'État congolais va expérimenter d'autres projets pharaoniques au lieu de restructurer et de relancer cette industrie qui a déjà existé tout en nous laissant libre accès à nos terres ? »

La voisine du paysan, qui suivait notre échange, intervient : « *Tika makambo oyo ya ba politiciens* », ce qui signifie en lingala « laissez ces affaires de politiciens congolais ». Nous lui avons alors demandé son avis sur le fait que ce projet de ZES permettrait la création d'emplois ; voici sa réaction :

« J'ai un champ non loin d'ici qu'ils projettent de me prendre. J'y cultive depuis longtemps des produits maraîchers et je parviens déjà à nourrir ma famille et à faire scolariser mes enfants ; quel emploi parviendront-ils à me donner, moi qui n'ai pas eu accès à de grandes études ? »

### 3. Conflits latents et frustrations au sein de la population

Les conflits latents et les frustrations inavouées des populations, soumises à un climat d'incertitude et à la peur du lendemain face aux expropriations grevant leurs terres, se font ressentir. À titre illustratif, un habitant du village Maes nous a confié :

« Au début de la campagne d'indemnisations et lors des enquêtes de la commission du Gouvernement, il nous a été dit que le moins indemnisé aurait 5000 dollars au minimum<sup>24</sup>. Aujourd'hui, le Gouvernement propose aux gens moins que cela en se fondant sur des données physiques non actualisées<sup>25</sup>. On ne nous donne pas de choix, comme si l'État c'est un dieu. Les parcelles sont devenues chères ici et la vie de plus en plus difficile. Il faut que la fixation de ces montants tienne en compte les promesses des experts du Gouvernement et de la Banque mondiale faites en 2012 et 2013. »

La pratique engagée dans le processus d'indemnisations semble présager l'inexistence de règles claires par rapport aux montants des indemnisations, qui semblent s'être écartées de la logique du Plan d'aménagement et de réinstallation (RDC 2012a) et du cadre politique de réinstallation (Ministère des Finances 2013). Cette situation mène à des soupçons de malversations dans le processus amorcé. En effet, lors de notre passage à Maluku, en août 2016, les indemnisations avaient déjà été suspendues, selon plusieurs sources sur place. Ces déclarations ont été confirmées par la CAZES.

Les administratifs locaux (commune de Maluku et quartiers concernés), qui semblent jouer l'interface avec les services compétents (notamment la bureaucratie basée au centre-ville de Kinshasa, à plus de 70 km),

<sup>24</sup> Dans le plan de 2012, il était justement prévu une somme de 6800 dollars par personne réinstallée (à titre de prévision, en attendant le rapport détaillé de la commission *ad hoc*, lequel fut présenté en 2015 avec appréciation au cas par cas).

<sup>25</sup> Monsieur Auguy Bolanda, coordonnateur de la CAZES, nous affirmait déjà, fin 2015, que l'indemnisation se fera selon la valeur de l'étendue du terrain exproprié et que toute personne aura droit à 50 dollars ou son équivalent en francs congolais par m<sup>2</sup>.

se retrouvent dépassés par les enjeux financiers en place. Au bureau du quartier Manguenguengue, deux d'entre eux se plaignent de la superpuissance de l'État, qui met de côté les véritables propriétaires du sol. Selon eux, les « chefs coutumiers téké » du groupement Nguma ont été écartés des mesures d'indemnisations. Ils nous ont par ailleurs déclaré que des cas de non-liquidité à la Banque<sup>26</sup> et d'omissions parmi les personnes censées bénéficier de l'indemnisation avaient eu lieu, sans qu'une explication ne leur soit donnée. Nos tentatives menées dans les administrations de Kinshasa pour accéder à la liste officielle des personnes éligibles aux indemnisations ont été vaines. Il nous a semblé clair que les enjeux financiers liés à l'administration des indemnisations sont très grands et se concentrent au niveau des autorités nationales à Kinshasa. Les habitants de Maluku, qui perdent leurs terres et se voient délaissés par l'administration, sont ainsi tout à fait déboussolés<sup>27</sup>.

Dressant le bilan de son action ministérielle en décembre 2016, le ministre de l'Industrie Germain Kambinga a implicitement confirmé le malaise lié aux indemnisations de la ZES Maluku en ces termes : « l'indemnisation a concerné 181 concessions affectées par la mise en place de la ZES. À ce jour, le taux d'exécution du PAR est de 72 %. Il reste à poursuivre l'indemnisation des maraîchers en bouclant le budget y afférent d'un montant de 283 500 dollars et convaincre les concessionnaires expropriés récalcitrants à adhérer au processus d'indemnisation de la ZES » (*Le Soft international* 6 décembre 2016).

S'agissant du Marché international déjà en construction, un activiste local d'une association paysanne, rencontré non loin des ruines de la SOSIDER, nous a, quant à lui, donné son avis sur le Marché :

« Même nous, les représentants locaux, n'accédons pas à ce chantier du Marché international, qui s'exécute en toute exclusion des populations locales, ne serait-ce que pour savoir ce qui s'y passe et l'évolution

---

<sup>26</sup> Fin 2015, lors du lancement du processus d'indemnisation à l'hôtel Venus de Kinshasa, la ministre de l'Industrie Germaine Kambinga avait précisé dans son point de presse que l'argent destiné à l'opération d'indemnisations à Maluku était logé dans un compte à la BIAC (*Le Potentiel* 30 octobre 2015). Au cours du premier semestre de l'an 2016, cette banque a été déclarée en situation de faillite par la Banque centrale du Congo. Ceci tend à soutenir le témoignage recueilli ici.

<sup>27</sup> À la cellule d'appui au projet des ZES, on nous fait état d'un arrêté ministériel fixant le barème, les conditions et même la liste des éligibles aux indemnisations, tout en nous renvoyant expressément au service du *Journal officiel*, sans autres détails. Au *Journal officiel*, on nous a demandé de retourner au ministère de l'Industrie (secrétariat général) pour y chercher la référence de l'arrêté. Au secrétariat général, on nous a renvoyé au cabinet politique du ministre, auquel nous ne nous sommes finalement pas rendus (il s'agit de souligner que la cellule d'appui aux ZES d'où nous sommes partis est rattachée à ce cabinet).

des travaux, et ce malgré nos tentatives ayant consisté à accompagner les demandeurs d'emploi. Ceci interpelle déjà ; pensez-vous que les pauvres citoyens accéderont à la zone quand ce sera un grand complexe modernisé ? En plus, ils disent à la radio que ce marché sera ouvert aux populations, mais ils ne tiennent pas compte du fait que ces populations sont d'un revenu très faible et vivent de ces terres qu'ils projettent d'aménager au bénéfice des personnes riches qui viendront du centre-ville. »

Il est à noter que le terrassement et la construction des principaux bâtiments dudit Marché ont commencé sans étude d'impact environnemental et social préalable<sup>28</sup>.

#### 4. Incertitude et impasses quant à la poursuite du projet

Les impasses et l'incertitude concernant la poursuite du projet renforcent la peur du lendemain précédemment évoquée. Parler de « poursuite » nous semble déjà malaisé, car à ce jour, les travaux peinent à commencer, en dépit du chantier du Marché international.

Les personnes que nous avons approchées semblent méfiantes et considèrent ce projet comme un nouvel éléphant blanc, à l'instar des expériences ratées dans la région vers les années 1970 (SOSIDER). Les hésitations qui s'en dégagent et la qualité de la gouvernance en général alimentent ces inquiétudes. En effet, sur la route vers le Marché en construction, seul indice des aménagements en cours sur le site de Maluku, notre chauffeur, un habitant d'une quarantaine d'années, nous a déclaré en lingala :

« Ce projet peut s'arrêter à tout moment, car les politiciens congolais manquent souvent de vision claire. Le panneau de la ZES date de 2012, mais c'est seulement aujourd'hui qu'ils commencent timidement les travaux. À l'instar de l'usine de la SOSIDER, qui est en ruine depuis longtemps, je ne suis pas certain que celui-ci aboutisse malgré l'implication des "ingénieurs étrangers" qui y travaillent. Pour moi, tout cela c'est des projets politiques pour bouffer l'argent du pays sans pérennité pour les générations futures et sans impact sur la vie des petits paysans pauvres que nous sommes. »

Rappelons que l'agence des zones économiques spéciales (AZES) ne dispose pas, à ce jour, d'animateurs ; sans moyens politiques ni aménageur concluant, elle reste au point mort<sup>29</sup>. Seule la cellule d'appui aux zones

<sup>28</sup> Un plan dit « de gestion environnementale et sociale » n'a été publié que plus d'une année après le début des travaux (RDC : août 2016) sans associer les populations locales dans son élaboration, bien qu'il fasse référence à celles-ci.

<sup>29</sup> Le 4 mars 2016, à l'Hôtel du Gouvernement de Kinshasa, le ministre de l'Industrie et l'ADG du Fonds de Promotion de l'industrie (FPI) ont signé un contrat-programme pour l'opérationnalisation des ZES en RDC. Dans ce contrat, le FPI fut désigné comme

économiques spéciales (RDC, CAZES 2012) fonctionne provisoirement à Kinshasa dans un contexte politique d'instabilité gouvernementale où son action juridique demeure limitée. Entre-temps, les autres États qui ont expérimenté les ZES en même temps que la RDC ont débuté l'exploitation effective, comme c'est le cas de Nkok, au Gabon.

## 5. Les populations ni vues ni connues

Sur le terrain, on rencontre une catégorie de population constituée essentiellement de marginaux méconnus (militaires et femmes de militaires, paysans pauvres travaillant sur les terres de grands concessionnaires, paysans installés sur les terres des chefs coutumiers locaux, etc.). Ces individus ne disposent d'aucun droit formel sur les terres, mais vivent dans la zone ou à proximité. Leur subsistance est intimement liée aux ressources de celle-ci. Ils vivent principalement de l'agriculture et pratiquent accessoirement la pêche et l'élevage.

N'ayant pas été enregistrées en 2012 ni en 2013, et ignorées des projets d'indemnisations, ces personnes en marge subissent directement l'accaparement des terres qui emporte leurs ressources vitales. Nous avons rencontré deux paysans cultivant des champs maraîchers depuis plusieurs années non loin du camp Yayé, au sein du site de la ZES. Ceux-ci nous ont confié leur inquiétude :

« Il ne s'agit pas pour moi de trouver où aller<sup>30</sup>, mais de trouver quoi faire pour survivre. Je suis sentinelle de ces terres et mon patron, qui en est le propriétaire, habite au centre-ville et ne m'exige rien. Grâce à l'exploitation agricole que j'y accomplis, je nourris ma famille et je vends au marché du port de Maluku des légumineuses en surplus. Si on nous exclut de ces terres, ce sera la pauvreté à l'extrême. »

Le deuxième témoin, une paysanne, nous a déclaré :

« J'ai été expulsée de Brazzaville en 2013 et je suis revenue à Kinshasa avec ma famille sans aucun bien. Avec quelques personnes dans ma situation, je suis venue ici parce que le Gouvernement nous a abandonnés. Mais l'intervention de ma tante, qui est proche des chefs locaux, a facilité mon installation. Je peux cultiver et nourrir ma famille ici. »

---

aménageur, mais cet organisme public rencontre actuellement de sérieuses difficultés de trésorerie suite à d'importants crédits non remboursés à ce jour, en raison notamment de la mauvaise gouvernance impliquant certains officiels (RDC, Rapport d'enquête parlementaire du 18 novembre 2015).

<sup>30</sup> Ce dernier vit à proximité de la ZES. Tandis qu'il exploite en qualité de gardien les parcelles de grands concessionnaires terriens qui, eux, seront indemnisés, ce paysan ne pourra bénéficier du même traitement puisqu'il ne détient pas de terres.

De passage à Inkiene, trois femmes de militaires et paysannes ont également exprimé leur peur de se voir écartées des petites exploitations situées dans la ZES. Afin de suppléer les conditions sociales et salariales déplorables de leurs maris, elles recourent à la petite agriculture familiale pour la survie de leurs ménages. Elles nous ont assuré être nombreuses dans cette situation.

## Conclusion

Dans l'optique de l'émergence prônée par la RDC à l'horizon 2030, l'industrie est considérée comme l'un des secteurs prioritaires pour amorcer une évolution bénéfique. En effet, le modèle des pôles de croissance que constituent les parcs agro-industriels (tels que le parc de Bukanga-Lonzo<sup>31</sup>, déjà opérationnel) et les ZES (telles que la zone pilote de Maluku, en phase d'implantation) illustrent cette volonté politique.

L'apurement des litiges fonciers étant la phase préalable du projet de ZES à Maluku, il est nécessaire qu'il soit respecté dans son expression la plus large, complété par le cadre du groupe de la Banque mondiale tel qu'il ressort de sa Politique opérationnelle mise en place en 2001 (Politique opérationnelle 4.12.) La loi dite foncière<sup>32</sup> a posé le principe de la domanialité publique (sorte d'étatisation des terres) en affirmant que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ». Cette loi n'est pas sans conséquence sur le sort de la paysannerie, dans le contexte contemporain de l'avènement des ZES portées par l'État et ses partenaires économiques. En effet, elle proscrie la propriété privée en RDC (Nobirabo 2009 ; Utshudi 2009). Les terres jadis occupées par les communautés locales pour l'habitation, l'exploitation agricole individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et aux usages locaux, sont ainsi devenues propriétés de l'État.

Si la ZES pilote de Maluku est aujourd'hui présentée comme un projet pilote, catalyseur d'autres expériences à venir, il y a lieu de remarquer qu'elle s'inscrit dans un environnement physique marqué par une triste

---

<sup>31</sup> Eric Tollens rappelle à son tour l'inquiétude quant au devenir de l'agriculture familiale (paysannerie) face à l'industrialisation agricole en évoquant le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (Tollens 2015).

<sup>32</sup> Tout a débuté en 1966, lorsque Bakajika a fait une proposition d'ordonnance-loi stipulant que l'État récupère la plénitude de toute sa souveraineté sur son sol et son sous-sol. C'est dans la lignée de cet esprit que l'Assemblée nationale va adopter en 1973 la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés en exécution des principes directeurs du Bureau politique du Mouvement populaire de la Révolution-MPR.

expérience d'industrialisation passée (SOSIDER, ZOFI, etc.). Le projet de ZES en général, et celui de Maluku en particulier, doivent dès lors tirer les leçons des vaines tentatives d'industrialisation déjà entreprises, lesquelles se sont avérées catastrophiques pour l'État congolais. Jean-Claude Willame parle à ce titre d'une « prédation industrielle », qui s'inscrit dans la lignée de « l'épopée d'Inga ». Ces tentatives infructueuses d'industrialisation, qualifiées « d'éléphants blancs », ont largement contribué à la longue crise économique dont les effets se font encore ressentir à ce jour (chômage, extraversion de l'économie, dette publique, etc.). Pour reprendre l'expression de Benoît Verhaegen, ces entreprises d'industrialisation s'apparentent à des « safaris industriels ». L'expression caricature en effet la complaisance « touristico-affairiste » des individus proches du pouvoir et du bureau de la Présidence de la République de l'époque, véritables organes de décision économiques du pays, à en croire la thèse de Désiré Ikanga-A-Mponga (2014 : 196).

Aussi, l'expérience de Maluku tend à démontrer les dangers que présentent les ZES, qui, par l'accaparement des terres, sont susceptibles de générer des conflits fonciers au niveau local si certains préalables<sup>33</sup> ne sont pas sérieusement pris en compte. Dans le cas contraire, les ZES risquent de se voir assimilées à des mythes d'investissements fonciers. En effet, il existe une série de mythes sur les investissements fonciers, résultant largement des discours promus par le groupe de la Banque mondiale (Borras & Franco 2013 : 5). Le premier mythe tient à l'existence de terrains sous-utilisés, présentés comme « vides », « marginaux », « inactifs » ou encore « dégradés ». En réalité, non seulement de tels terrains n'existent pas, mais de plus, nombreux sont les investisseurs qui acquièrent des terres de première qualité. Le deuxième mythe prétend que l'agriculture nécessite des investissements, notamment étrangers, mais dans les faits, la majeure partie de l'investissement dans l'agriculture est entreprise par les agriculteurs eux-mêmes, qui, dans de nombreuses régions en développement, produisent la plupart des aliments consommés localement. Le troisième mythe prédominant insiste sur la nécessité de transactions foncières à grande échelle pour faire face aux pénuries (alimentaires et pétrolières), alors que le système bénéficie de suffisamment de denrées alimentaires pour nourrir tout le monde ; le problème tient avant tout à la mauvaise gestion de ces ressources (coûts, gaspillages, pertes de récoltes et reconversion des terres aux industries de denrées non alimentaires). Enfin, le quatrième mythe soutient l'aspect bénéfique des transactions foncières tant que celles-ci reposent sur des droits de propriété

---

<sup>33</sup> Il s'agit par exemple des pertes en termes de biodiversité, de l'usage du territoire par les populations locales au-delà des questions de propriété, de l'organisation politique territoriale réelle et du rôle que les chefs coutumiers y jouent, de la politisation, et des risques de détournement des fonds d'indemnisations, etc.

formels. Dans le contexte actuel de l'accapement des terres, la sécurité foncière réfère toutefois le plus souvent à la sécurité du capital transnational investi dans le foncier.

Les quatre mythes sur les investissements fonciers sont lisibles dans le discours véhiculé depuis 2008 par les documents officiels du Gouvernement et de la Banque mondiale sur la question. Ces discours ne peuvent être réalistes que si les intérêts immédiats de la paysannerie sont préalablement protégés. Or, comme on le constate à Maluku, la paysannerie est totalement écartée et demeure en marge des opérations, en dépit de la réinstallation hypothétique, qui du reste ne pourra jamais se substituer à l'agriculture paysanne. Dans la mesure où la paysannerie dispose encore des ressources qui peuvent favoriser l'enrichissement du capital (Peemans 2016 : 147), toute réforme agraire viable devrait s'accompagner préalablement de la reconnaissance des droits des populations autochtones ou des paysans. Ceux-ci pourraient ainsi engager la réappropriation de leurs territoires et des marchés éthiques, revendications actuelles des mouvements sociaux et des organisations de la société civile (Castaneda *et al.* 2014 : 17).

Nous restons par ailleurs sceptiques quant à l'option politique des ZES en regard de l'économie de la RDC, présentant un taux de pression fiscale trop faible. Dans l'état où elle se trouve, la RDC ne pourrait se permettre de perdre des recettes fiscales et douanières en vue d'attirer des investisseurs directs étrangers. La situation est d'autant plus délicate que l'accapement des terres engendrerait un déséquilibre du bien-être local, particulièrement dans le monde rural, qui représente plus de 60 % de la population. Ceci est préoccupant pour l'avenir d'un pays « où le secteur rural, bien qu'en crise, car “non capturé” demeure la pierre angulaire de l'économie congolaise avec l'agriculture comme fer de lance. L'agriculture rurale occupe une grande part de la population et sa contribution à la croissance du PIB est estimée à 1,1 et 1,2 de moyenne au cours des cinq dernières années, juste après le secteur minier et un peu à la hauteur du commerce » (Banque centrale du Congo 2013 citée par Ngalula 2016 : 75).

L'agriculture paysanne n'est pas encore apte à nourrir la population congolaise, car elle n'est pas encadrée et ne bénéficie pas des conditions infrastructurelles nécessaires à son épanouissement depuis plus de cinquante ans (Peemans 2016 : 147). À ce jour, l'agriculture industrielle en Europe est de plus en plus remise en question en raison de ses méfaits, notamment sur la santé (perturbateurs endocriniens et autres maladies toxicologiques) et sur l'environnement. L'émergence de l'agriculture dite « biologique » (proche des pratiques paysannes locales de la RDC malheureusement non labélisées) impose aux décideurs congolais une réflexion profonde sur les politiques d'industrialisation telles que les ZES, qui entraînent de loin ou de près une « mort programmée » de la petite paysannerie. Les sommes colossales investies dans les ZES seraient plus profitables si

elles permettaient de générer des économies locales prospères sur l'ensemble des 145 territoires ruraux que compte le pays.

Ainsi, la paysannerie doit survivre et ses espaces agricoles doivent être préservés, car « la terre est une composante essentielle des “territoires de vie” des mondes paysans » (Peemans 2016 : 117). L'importance de la paysannerie est réaffirmée, notamment par les compétences des paysans, véritables acteurs et générateurs du développement durable. Elle constitue donc un levier majeur du développement et de la souveraineté alimentaire (*ibid.*), à condition que l'État privilégie des politiques fortes pour son encadrement.

## Bibliographie

- Agence congolaise de Presse. 2015 (29 octobre). « Début du processus d'indemnisation dans la zone économique spéciale de Maluku ».
- Agence nationale pour la Promotion des Investissements. 2016. « Zone économique spéciale de Maluku ». En ligne sur : <https://www.investindrc.cd/fr/secteurs/zone-economique-speciale> (consulté le 8 août 2016).
- Ansoms, A. & Hilhorst, T. 2015. *Losing your Land: Dispossession in the Great Lakes*. New York : James Currey.
- Ansoms, A. & Rostagno, D. 2012. « Rwanda's vision 2020 halfway through: what the eye does not see ». *Review of African Political Economy*.
- Banque africaine de Développement. 2015. « Zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument de politique utile ? » Département d'appui à la transition.
- Banque mondiale. 2014. « Zones économiques spéciales, quels enseignements pour l'Afrique ? » En ligne : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (consulté le 13 août 2016).
- Beaud, M. 1997. *Le Basculement du monde. De la Terre, des hommes et du capitalisme*. Paris : Éditions La Découverte.
- Bézy, F., Peemans, J.-P. & Wautelet, J.-M. 1981. *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Bolanda, A. 2015. « Zones économiques spéciales et développement de la RDC ». Communication orale aux élèves de l'École nationale d'Administration. Kinshasa.
- Borras, S. & Franco, J. 2013 (février). *L'Accaparement des terres*. Amsterdam : Transnational Institute. En ligne sur : <http://www.tni.org/work-area/agrarian-justice> (consulté le 14 août 2016).
- Bost, F. (éd.). 2010. *Atlas mondial des zones franches*. Paris : CNRS-GDRE (coll. « La Documentation française »).
- Braudel, F. 2008. *La Dynamique du capitalisme*. Paris : Éditions Champs histoire.
- Castaneda, L.S., Verhaegen, E., Charlier, S. & Ansoms, A. 2014. *Au-delà de l'accaparement. Ruptures et continuités dans l'accès aux ressources naturelles*. Bruxelles : Peter Lang.

Centre tricontinental. 2010. *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes*. Bruxelles : CETRI & Syllepse.

Collier, P. 2010. « The political economy of natural resources ». *Social Research* 77 (4).

Cote, M. 2011. « Résister à la nouvelle course pour la terre. Vers une écologie politique de la question de la terre au Sahel ». *Écologie et Politique* : 82-92.

Cotula, L. et al. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*. IIED, FAO & IFAD. En ligne sur : <http://www.fao.org/docrep/011/ak241e/ak241e00.htm>

Demurger, S. et al. 1996. « Différences régionales de la croissance industrielle en Chine ». *Revue d'économie du développement* (1-2) : 145-168.

Fransman, M. (éd.) 1982. *Industry and Accumulation in Africa in the State and Industrialization in Tanzania*. Londres : Heinemann.

Ge, W. 1999. « Special economic zones and the opening of the chinese economy: some lessons for economy liberalization ». *World Development* 87.

Gosselin, G. 1980. *L'Afrique désenchantée. Théorie et politique du développement*. Méjannes-les-Alès : Presses des éditions Anthropos.

Hyden, G. « La crise africaine et la paysannerie non capturée ». *Politique africaine* 18.

Ikanga-A-Mponga, D. 2014. « Causes et conséquences des programmes d'ajustement structurel en RDC ». Thèse de doctorat, Université Paris Ouest-Nanterre. En ligne sur : <http://www.congoforum.be/upldocs/Ajustement%20structurel.pdf>

Kennedy, L. 2002. *Dynamiques paysannes de l'industrialisation : Chine, Inde, Thaïlande*. Paris : UNESCO.

Latouche, S. 2003. *Justice sans limites*. Paris : Fayard.

Lemrabott, M.A. 2001 (22 et 23 novembre). « Aide publique au développement, théorie néo-classique de "l'altruisme" et lutte contre la pauvreté. Le cas de la Mauritanie ». Colloque international sur la pauvreté et développement durable. Bordeaux.

M'bokolo, E. 1987. *L'Afrique centrale. Stratégies de développement et perspectives*. UNESCO.

Mapendo, Ch. 2014. « Politique de zones économiques spéciales : fondement et perspectives en République démocratique du Congo ». Mémoire de licence, Université de Kinshasa.

McCarthy, J.F. et al. 2012. « Trajectories of land acquisition and enclosure: development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands ». *Journal of Peasant Studies* 39 (2).

Ministère de l'Industrie (RDC), Fonds de Promotion de l'Industrie. 2016. *Contrat-programme d'aménagement de la ZES Maluku*. Kinshasa.

Ministère des Finances (RDC). 2012. *Projets de pôles de croissance économique*. Kinshasa.

- Ministère des Finances (RDC). 2016. *Plan de gestion environnementale et sociale, Marché international de Kinshasa*. Kinshasa.
- Ministère des Finances (RDC), Banque mondiale. 2013. *Projet de développement des pôles de croissance (PDPC). Cadre de politique de réinstallation*. Kinshasa.
- Mugangu, S. 2008. « Crise foncière à l'Est de la RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan.
- Muissa, C. 2005 (10 mars). « Maluku-Sosider ou l'héritage empoisonné de la saga d'Inga ». *La Conscience*.
- Ngalula, G. 2016. *Le Développement rural en RD Congo. Quelles réalités possibles ?* Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.
- Nobirabo, P. 2009. « Dépossessions des droits fonciers des autochtones en RDC. Aspects historiques et d'avenir ». *Les droit fonciers et les peuples des forêts d'Afrique, perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*. Londres : Forest People Programme.
- Ntumba, P. 2013. « L'endettement public extérieur et le développement économique et financier de la RDC de 1970 à 2012 ». Mémoire de DEA. En ligne sur : [http://www.congovirtuel.com/page\\_rapport\\_travaux/these\\_rdc/these\\_ntumba.pdf](http://www.congovirtuel.com/page_rapport_travaux/these_rdc/these_ntumba.pdf)
- Nyenyenzi, A. 2016. « Invention de la terre et production des anormaux dans le dispositif foncier en Afrique. Pouvoir et résistance à l'accaparement des terres en Afrique des Grands Lacs ». Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.
- Pecqueur, B. 1989. *Le Développement local*. Paris : Syros.
- Peemans, J.-P. 2008 (13 et 19 octobre). « Modernisation capitaliste et destruction de la paysannerie : quelle alternative pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? » Rencontre Réseau Defensa Humanidad et Forum mondial des Alternatives. Caracas.
- Peemans, J.-P. 2016. « La question de la place du monde paysan dans le développement rural en RDC : une perspective historique de longue période ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87).
- Polanyi, K. 1983. *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard (coll. « nrf »).
- Le Potentiel Online*. 2015 (février). « Zones économiques spéciales : la commission d'identification et d'évaluation présente son rapport de travail ». En ligne : [http://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5792:zones-economiques-speciales-la-commission-d-identification-et-d-evaluation-presente-son-rapport-de-travail&catid=87:conomie&Itemid=472](http://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5792:zones-economiques-speciales-la-commission-d-identification-et-d-evaluation-presente-son-rapport-de-travail&catid=87:conomie&Itemid=472) (consulté le 20 août 2016).
- Le Potentiel Online*. 2015 (30 octobre). « Maluku : lancement des opérations d'indemnisation des occupants de la Zone économique spéciale ».
- Radio Okapi. 2016. « Kinshasa, lancement des travaux de construction du Marché international à Maluku ».
- Rawls, J. 1987. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil.

- RDC. « Loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés ». *Journal officiel*.
- RDC. « Loi n° 77/001 du 22 février 1977 portant expropriation pour cause d'utilité publique ». *Journal officiel*.
- RDC. « Loi n° 14/022 du 7 juillet 2014 fixant le régime des ZES en RDC ». *Journal officiel*, 55<sup>e</sup> année.
- RDC. 2011. *Document des politiques et stratégies du ministère de l'Industrie, DPSI*. Kinshasa.
- RDC. 2012a. *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku*. Kinshasa.
- RDC. 2012b. *Programme quinquennal du Gouvernement 2012-2016*. Kinshasa.
- RDC. 2015. *Actualisation du schéma-directeur de la Zone économique spéciale de Maluku*. Kinshasa.
- RDC, Arteli. 2012. *Étude d'impacts environnementaux et sociaux dans la ZES de Maluku*.
- RDC, CAZES. 2012. « Prospectus-ZES Maluku ».
- Sarr, S. 2014 (juillet). « Accaparement des terres en Afrique subsaharienne, nouvelles formes de colonisation ou "business as usual findings" ». *Thinking Africa* 17 – Note d'analyse politique.
- Sen, A. 2012. *L'Idée de justice*. Paris : Flammarion.
- Le Soft International*. 2016 (6 décembre). « Le ministre Kambinga dresse le bilan de son action ». En ligne : <http://www.lesoftonline.net/articles/le-ministre-kambinga-dresse-le-bilan-de-son-action> (consulté le 11 décembre 2016).
- Tollens, E. 2016. « Les parcs agro-industriels et l'agriculture familiale. Les défis du secteur agricole en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87).
- Utshudi, I. 2009. « La décentralisation en RDC : opportunités pour une gestion foncière décentralisée ? » In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 289-321.
- Verhaegen, B. 1995. « Les safaris technologiques au Zaïre (1970-1980) ». *Politique africaine* 18 : 71-87. En ligne sur : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/018071.pdf> (consulté le 11 octobre 2016).
- Willame, J.-C. 1986. *Zaïre. L'Épopée d'Inga. Chronique d'une prédation industrielle*. Paris : L'Harmattan.
- Xiaodong, W. 2014 (7 mars). « From "high-speed" to "high-quality" growth: Shenzhen, the birthplace of China's economic miracle of China's economic miracle, goes low-carbon ». En ligne sur : [www.wolrdbank.org](http://www.wolrdbank.org) (consulté le 16 août 2016).

## QUEL AVENIR POUR LES MÉNAGES MARAÎCHERS ?

*Claudine Dumbi<sup>1</sup>, Benoît Lallau<sup>2</sup>, Alphonse Roger Ntoto M'vubu<sup>3</sup>*

### Introduction

Les membres des ménages maraîchers des quartiers périphériques de Kinshasa et de Mbanza-Ngungu (à 150 km de la capitale congolaise) peuvent être qualifiés de « petits paysans périurbains ». « Paysans », car ils présentent des caractéristiques souvent attribuées à la paysannerie : étroite imbrication de la famille et de l'exploitation agricole, ancrage local, partage entre individualisation des pratiques et intégration dans des dynamiques collectives, relations souvent conflictuelles avec la société englobante, etc. « Petits », car l'activité maraîchère, aussi structurante qu'elle soit, reste pour la majorité une activité de survie. Beaucoup d'entre eux considèrent ainsi le maraîchage comme un substitut aux autres activités, dans le contexte de crise multiforme de la RDC. C'est le « *mayélé* », la capacité à la « débrouille » caractérisant les ménages congolais, qui fait émerger cette catégorie que constituent les néomaraîchers périurbains.

Mais, bien que « néo », ces maraîchers ont-ils un avenir ? Autrement dit, ce chapitre s'interroge sur la capacité des ménages maraîchers à faire face à l'adversité et à améliorer tant leurs conditions d'existence que leurs capacités productives. Notre étude porte donc, d'une part, sur l'identification de l'adversité à laquelle les ménages maraîchers sont confrontés, et, d'autre part, sur les pratiques adoptées pour y faire face, tant individuellement que par des mobilisations collectives. L'ampleur de cette adversité nous conduit donc à interroger la capacité des ménages à maintenir leur activité de maraîchage, tout en envisageant les conditions d'un tel maintien et celles permettant un dépassement du stade de la survie.

Pour ce faire, nous présentons, dans un premier temps, quelques éléments contextuels d'un maraîchage dit de « survie », les concepts mobilisés et la méthodologie du travail mené sur deux villes congolaises. Une deuxième section propose une caractérisation des ménages maraîchers, fondée sur les revenus dégagés. Une troisième section présente les différents risques,

---

<sup>1</sup> Docteur au Clersé, Université de Lille.

<sup>2</sup> Maître de conférences HDR, Clersé, Université de Lille.

<sup>3</sup> Professeur, Université de Kinshasa.

commerciaux, productifs, familiaux, et une quatrième section expose les pratiques adoptées par ces ménages pour y faire face. Enfin, la dernière section se concentre sur la principale incertitude vécue, l'insécurité foncière, qui hypothèque l'avenir d'une majorité de ces ménages maraîchers, en dépit de tentatives de mobilisations collectives.

## **1. Étudier le maraîchage en RDC : éléments de cadrage**

### ***1.1. L'importance d'une agriculture urbaine et périurbaine***

En dépit de son potentiel agricole important, la RDC n'arrive pas à satisfaire la demande alimentaire intérieure et importe de nombreuses denrées agricoles. Le pays recourt à des importations massives, lesquelles ne permettent pas de réduire la prévalence de l'insécurité alimentaire. Lebailly *et al.* (2015) certifient que ces importations de produits alimentaires ont aujourd'hui pour effet de couper les producteurs agricoles congolais des marchés principaux pour la vente de 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. Bien qu'il soit très difficile d'obtenir des statistiques fiables en la matière (WFP 2014), il apparaît que la capitale congolaise n'échappe pas à ce problème d'insécurité alimentaire. Il est depuis fort longtemps difficile de se nourrir dans Kinshasa, tant du fait du manque de revenus que des problèmes d'approvisionnement. Le maraîchage constitue, dès lors, une modalité de réponse essentielle pour pallier ce manque ; il est à la fois source de revenus pour les sans-emploi et source d'approvisionnement de proximité pour les urbains. Il peut ainsi être qualifié de pratique de survie, dans la mesure où il assure la subsistance de ceux qui en vivent et de ceux qu'il permet de nourrir (Lallau & Dumbi 2007a).

Si le maraîchage a commencé à prendre une certaine ampleur avec l'urbanisation, il n'était toutefois pas considéré comme une activité de subsistance par la population. Les maraîchers pratiquaient cette activité non pas pour leur alimentation, mais pour la vente aux Européens, chez qui l'écoulement était assuré immédiatement après la récolte. Ainsi, le centre maraîcher de Kimbanseke a été créé par un Belge, Voldeken, avec comme mission principale l'approvisionnement des expatriés belges en légumes frais. À Ndjili fut aussi créé un centre de commercialisation de produits maraîchers et fruitiers (CECOMAF) grâce à la coopération française. Depuis lors, beaucoup de projets se sont succédé pour appuyer le centre, dont, en 1987, le projet d'appui aux associations de maraîchers de Kinshasa (PASMAKIN), chargé de l'encadrement des maraîchers.

Cette activité a également été adoptée en dehors de Kinshasa. À Mbanza-Ngungu (Bas-Congo), les cultures maraîchères ont été initiées un peu avant

1940, sous l'impulsion de colons belges et avec le soutien des autorités. Les colons imposaient cette activité aux habitants des villages voisins dans le but de ravitailler les expatriés. D'activité destinée à satisfaire les besoins en légumes frais de quelques élites, le maraîchage est devenu progressivement une activité essentielle à la survie tant des producteurs que des consommateurs. En outre, si le maraîchage était autrefois presque exclusivement réservé aux femmes (Mianda 1996), il est désormais pratiqué par une majorité d'hommes, alors que les opportunités d'emplois se sont raréfiées dans les activités industrielles et de service.

Cette pratique s'opère en pleine ville, dans les moindres espaces libres (en bordure d'artères routières et parfois même dans les parcelles d'habitation), comme dans les zones périphériques qu'offrent notamment Mbanza-Ngungu, moins contraintes par l'espace disponible. En 2001, Kinkela estimait à quelque 30 000 le nombre de maraîchers à Kinshasa même (Kinkela 2001). L'absence de statistique fiable ne permet pas d'actualiser cette donnée, mais l'importance de cette activité pour la sécurité alimentaire, la création d'emplois et de revenus conduit les organisations internationales et les pouvoirs publics à tenter de la soutenir.

Depuis l'an 2000, le Service national d'appui au Développement de l'Horticulture urbaine et périurbaine (SENAHUP) travaille avec des associations professionnelles de maraîchers afin de répondre à la demande croissante en légumes et fruits. Il intervient également à Mbanza-Ngungu, sous l'appellation « HUP » (Projet d'appui au développement de l'Horticulture urbaine et périurbaine), avec la même mission. Citons encore les activités du Réseau de l'Agriculture urbaine de Kinshasa (RAUKIN), qui se conçoit comme une plateforme de réflexion et de coordination des activités maraîchères tout en soutenant la lutte contre l'insécurité alimentaire. Le maraîchage apparaît donc bel et bien comme une illustration de la « débrouille » des Congolais (Trefon 2004), qui sont confrontés à une crise prolongée. Mais la question se pose : le maraîchage peut-il dépasser le stade de la « débrouille » ? Autrement dit, peut-il permettre aux maraîchers d'améliorer leurs conditions d'existence actuelles et à venir ? Notre analyse tend à répondre à ce questionnement, en se focalisant sur l'avenir des producteurs.

## 1.2. Cadrage conceptuel

C'est par le prisme d'un cadre conceptuel inspiré des *sustainable livelihoods* et fondé sur la notion de vulnérabilité, que nous approchons, dans un premier temps, la problématique. Ce cadrage s'applique à ce que nous appelons le « ménage maraîcher », un ménage dont, d'une part, le chef est lui-même maraîcher – et non un salarié ou un manœuvre agricole – et qui, d'autre part, tire l'essentiel de ses revenus de cette activité. Le maraîchage n'est donc pas pratiqué ici par souci d'autosubsistance (même s'il peut

contribuer à l'alimentation du ménage), mais essentiellement dans le but de générer des revenus ; il constitue le pivot des moyens d'existence (ou *livelihoods*) du ménage.

### 1.2.1. Les moyens et conditions d'existence du ménage

Nous mobilisons ici la notion de *livelihood*, ou « moyen d'existence » : « *A livelihood comprises the capabilities, assets (stores, resources, claims and access) and activities required for a means of living* » (Chambers & Conway 1991 : 6). Les moyens d'existence sont considérés comme durables lorsqu'ils permettent aux individus de limiter leur vulnérabilité : « *A livelihood is sustainable which can cope with and recover from stress and shocks, maintain or enhance its capabilities and assets, and provide sustainable livelihood opportunities for the next generation, and which contributes net benefits to other livelihoods at the local and global levels and in the short and long term* » (*ibid.*). Ellis et Wlodhama (2005) lient explicitement les *livelihoods* à la résilience, considérant cette dernière comme « *livelihood security* ». Ils l'opposent ainsi à la vulnérabilité, entendue comme une insécurité de ces moyens d'existence.

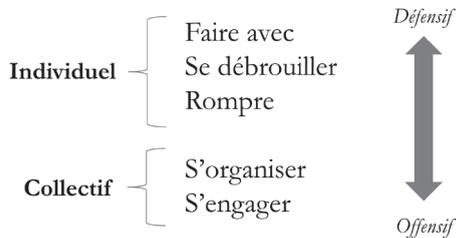
Le dernier développement en date de cette approche, qui fait écho à la problématique abordée ici, est celui des « *secure livelihoods* ». Il s'agit alors d'étudier des situations où il ne peut être question de soutenabilité, puisque les moyens d'existence sont affectés par un conflit, par une crise prolongée, ou par une menace particulièrement marquée, foncière par exemple (Carpenter *et al.* 2012). Ceci nous renvoie aux situations observées au sein du maraîchage congolais, et donc à notre questionnement, celui de la possibilité de perpétuer cette activité face à l'adversité.

Notre grille d'analyse peut donc se formuler ainsi : les moyens d'existence d'un ménage nécessitent une combinaison d'actifs ainsi qu'un système d'activités et d'agencement. Il convient tout d'abord de disposer d'actifs matériels et immatériels, évalués tant en termes de dynamiques de dotations (capitalisations/décapitalisations) qu'en termes de conditions d'accès, afin d'intégrer les questions de pouvoir et d'institutions. Un système d'activités permet d'articuler l'activité principale, que constitue le maraîchage, aux éventuelles autres activités productives du ménage (élevage, transformation, commerce, travail salarié, etc.). Avec une certaine dynamique d'agencement des membres du ménage, la dimension individuelle peut être prise en compte (les aspirations et perceptions de chacun, notamment par rapport aux risques) ainsi que la dimension collective, ce qui implique des modalités de coordination et de décision au sein de ce collectif élémentaire que représente le ménage. Ces moyens d'existence autorisent, dès lors, la mise en œuvre de stratégies susceptibles de favoriser les conditions d'existence des ménages.

### 1.2.2. La vulnérabilité du ménage

Le contexte de crise que connaît la RDC nous conduit à mobiliser la notion de vulnérabilité dans le cadre de notre analyse. Ce recours est récurrent en sciences sociales (Revet 2011), même si la notion de vulnérabilité a connu une forme de glissement, du politique au technique, de la radicalité à l'apparente neutralité d'une science économique concentrée sur un sujet abstrait. Ainsi, sa portée macrosociale s'est largement estompée durant les années 2000, alors que les économistes s'en emparaient en l'abordant essentiellement dans une perspective microéconomique, comme extension en dynamique des analyses de la pauvreté (Lallau 2008). Les individus devant faire face aux risques se heurtent souvent à l'impossibilité d'agir lorsqu'ils se situent en dessous du seuil de pauvreté (Dercon 2005).

**Figure 1 : les pratiques du ménage, du fatalisme à l'engagement politique**



Source : Lallau & Droy 2014.

La vulnérabilité, entendue comme la fragilité structurelle des ménages face à l'adversité, est analysée au travers de trois dimensions distinctes : l'évolution des moyens et conditions d'existence, l'impact de l'environnement économique et institutionnel ainsi que la nature et les résultats des pratiques permettant de « faire face ». Ces pratiques peuvent alors être analysées de manière un peu moins technique et plus politique. Il s'agit, en particulier, d'ajouter aux actions individuelles des pratiques collectives afin de passer d'une acceptation fataliste de l'adversité à un engagement dans des mobilisations collectives. Le « faire avec » combine une volonté de continuité des activités du ménage, un ajustement à la baisse de ses aspirations, une diversification défensive, des restrictions au sein du ménage, etc. La « débrouille » relève ainsi d'une adaptation au quotidien (Lallau & Dumbi 2007b). Le « *mayélé* » de Kinshasa constitue à ce titre une réponse adaptée à l'adversité, en cela qu'il permet de tirer parti de ce qui semble accessible à court terme, sans remettre en question les causes structurelles de cette adversité. La rupture allonge l'horizon temporel de l'adaptation, puisqu'elle induit un changement d'activité dominante, de mode de vie,

de lieu de résidence. Mais la capacité à affronter l'adversité passe aussi par une action collective, tantôt d'ordre technico-économique (s'organiser pour commercialiser, acheter, etc.), tantôt d'ordre politique (défendre des intérêts ou des droits partagés, lutter contre les causes structurelles de l'adversité).

### 1.2.3. Options méthodologiques

Ce cadre conceptuel a orienté le travail de terrain mené dans deux zones distinctes, représentatives de la dualité du maraîchage approvisionnant majoritairement le marché de Kinshasa. Il s'agit d'une part, bien évidemment, des sites maraîchers de la province de Kinshasa, et d'autre part, de ceux de Mbanza-Ngungu, dans le Bas-Congo, à quelque 150 km du centre de la capitale. À Kinshasa, nous avons retenu les sites maraîchers de Funa, Kimbanseke, Kimwenza, Lemba Imbu et Tshuenge, car ils sont comptés parmi les sites qui approvisionnent le plus la ville de Kinshasa en légumes frais. Et à Mbanza-Ngungu, nous avons visité les sites de Loma et Zamba, car ce sont les deux grands sites qui approvisionnent certes Mbanza-Ngungu, mais aussi et surtout Kinshasa, et au-delà, la ville de Matadi, le Kabinda et l'Angola. Notre étude s'est déroulée de la mi-février à la mi-mai 2014 et de début janvier à fin mars 2015. Elle s'est opérée en trois étapes : des entretiens collectifs, des entretiens avec des chefs coutumiers et des personnes ressources, et enfin, des questionnaires individuels.

Deux entretiens collectifs ont été organisés sur chaque site, réunissant à chaque fois 8 hommes et 8 femmes. Au total, donc, 14 réunions, 10 à Kinshasa et 4 à Mbanza-Ngungu ont impliqué 224 personnes. Les sujets abordés concernent l'importance du site, les conditions de production et de commercialisation, la question foncière et l'action collective. 5 entretiens individuels ont été réalisés avec les responsables de différentes associations de maraîchers et 2 avec des chefs coutumiers. Les entretiens ont essentiellement porté sur les difficultés rencontrées, en particulier par rapport à la question foncière. Cette question est, en effet, centrale dans les préoccupations exprimées lors des entretiens collectifs et individuels, à tel point que les enquêtes tendent à revenir sur l'aspect foncier, même lorsque le sujet abordé est tout autre. Avant de débiter l'enquête quantitative, le questionnaire d'enquête a fait l'objet d'un test auprès de 2 maraîchers dans chaque site cible. L'enquête quantitative a été menée auprès de 210 maraîchers, 30 sur chacun des sites. Le questionnaire s'articule autour des grands points ci-après : l'identification de l'enquêté et du chef de ménage ; les caractéristiques du ménage ; le système de production et d'activités ; la situation économique du ménage ; l'organisation du circuit de commercialisation et de la filière ; l'implication dans les dynamiques collectives.

## 2. Que sont les ménages maraîchers ?

En dépit des difficultés liées à l'insécurité et à la réticence de certains maraîchers à répondre à nos questions, nous avons pu recueillir une grande quantité d'informations, à même d'éclairer notre réflexion sur l'avenir des ménages maraîchers alimentant Kinshasa. Les résultats de notre enquête nous ont ainsi permis d'esquisser une première typologie de ces ménages. Nous restituons une partie des données recueillies dans ce chapitre.

### 2.1. Une typologie fondée sur le revenu

Le revenu généré par le maraîchage peut-il contribuer aux moyens d'existence des ménages ? Pour répondre à cette question, les ménages cibles ont été catégorisés en fonction de leur revenu mensuel, présenté dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1 : catégorisation des ménages**

En survie	Précaires	Aisés
< ou = 58 000 FC*	> 58000 FC	= ou > 124 000 FC
67 soit 32 %	101 soit 48 %	42 soit 20 %

\*Un dollar américain équivaut à 910 FC en date du 15 mars 2014, quand l'enquête a été effectuée.

Trois principaux critères ont été mis en exergue pour déterminer cette catégorisation. Il s'agit premièrement de l'unité des dépenses moyennes du panier de consommation. En outre, ce panier de consommation est constitué des dépenses mensuelles de produits alimentaires effectuées par les ménages. Il faut noter qu'il y a aussi un forfait pour la santé et la scolarité ainsi que les dépenses engagées pour la communication (téléphone portable). Le deuxième critère de catégorisation porte sur la taille des ménages, et le troisième, sur le revenu. Les calculs d'échelle d'équivalence qui nous ont permis d'établir cette catégorisation ont été effectués avec le modèle d'échelle d'équivalence d'Oxford et l'ancienne échelle de l'OCDE (OCDE 2010).

### 2.2. Choix des critères

Le choix des critères du classement s'est opéré en fonction des besoins primordiaux des ménages. Il s'avère que la sécurité alimentaire est la préoccupation première de toutes les personnes que nous avons rencontrées lors de *focus groups*, des enquêtes individuelle et qualitative. Dans ce cas, nous considérons le panier de consommation comme un indicateur d'enjeux,

car c'est la satisfaction des besoins alimentaires qui conduit les ménages à entreprendre l'activité maraîchère. Par ailleurs, la taille du ménage constitue également un critère indispensable : plus la taille de la famille est grande, plus il est difficile d'en satisfaire les besoins alimentaires.

### **Les différents éléments du panier de consommation d'un ménage**

Le panier ménager correspond au niveau de revenu mensuel nécessaire pour assurer les besoins alimentaires (charbon de bois, bassine de manioc, bassine de maïs, huile, poisson (chinchard), viande, légumes, pain, sucre, épices), auxquels s'ajoutent les dépenses en habillement, logement, communication, transport, les forfaits pour la santé et l'éducation. Ce sont des dépenses indispensables à la survie des ménages maraîchers enquêtés.

Selon les ménages ciblés, les articles cités ci-dessus sont considérés comme les premiers besoins devant être satisfaits pour mener une survie plus ou moins équilibrée. Chaque ménage remplit son panier avec des produits de bonne ou de moindre qualité selon son niveau de revenu.

## **3. L'adversité au quotidien**

Les auteurs du manuel *Reaching Resilience* (Heijmans *et al.* 2014) déclarent que « [p]our s'assurer que les interventions seront pertinentes, adaptées et perçues comme une priorité par les populations, il est important d'explorer et d'analyser le paysage des risques des populations. Le "paysage des risques" renvoie à la large gamme de risques auxquels les populations sont exposées, le cas par exemple des catastrophes naturelles, mais aussi des risques qui résultent des maladies, de la famine, du chômage, du droit foncier non garanti ou de la violence. »

De ce fait, les maraîchers enquêtés évoquent trois types de risques majeurs auxquels ils sont confrontés : ceux liés à la commercialisation, les risques personnels ainsi que ceux liés à la production.

### **3.1. Les risques commerciaux**

Selon les maraîchers enquêtés, la commercialisation est une phase très importante de leur activité. Malheureusement, le système de commercialisation est contrarié par un ensemble de risques qui affectent leur revenu.

#### **3.1.1. Le primat des revendeuses à Kinshasa**

D'une part, le risque est lié au fait de n'avoir qu'un seul type de clients : les « revendeuses », appelées « *mama ya ndunda* », qui achètent surtout à crédit et parfois rechignent à payer. D'autre part, la saisonnalité est également considérée comme un facteur déterminant dans la chute des prix. On

constate, en effet, une augmentation de l'offre sur le marché entre les mois de janvier et février, mai et juin ainsi que juillet et août, ce qui induit une chute des prix de vente. Par ailleurs, il faut prendre en compte la saison durant laquelle certains fruits mûrissent (telles que la mangue et le safou), car les *mama ya ndunda* privilégient la vente des fruits durant cette saison. Ces périodes défavorables pour les maraîchers sont appelées « *bitula* » alors que les périodes plus favorables sont nommées « *bitimwa* ». Par ailleurs, le prix de vente baisse beaucoup durant la rentrée scolaire, car le pouvoir d'achat est très faible à cette période en raison du paiement des écolages.

### 3.1.2. La pratique de vente dans les sites Mbanza-Ngungu

Le risque de vente à crédit aux revendeuses concerne essentiellement les maraîchers de Kinshasa. Ceux de Mbanza-Ngungu vendent plutôt leurs produits aux revendeuses de Kinshasa et d'ailleurs (Brazzaville, Angola, Matadi, Kabinda). Ils se rendent ainsi dans la capitale ou y envoient leurs épouses vendre pendant la période de surproduction, ce qui leur permet de garder un certain équilibre lorsque le prix baisse sur le marché. Il s'agit toutefois d'une pratique très peu répandue, quel que soit le type de maraîcher. En général, c'est très rare que la vente ne passe pas par les revendeuses : comme il ressort dans les résultats de l'enquête que 100 % des « maraîchers de survie » vendent leurs productions aux revendeuses, 96 % des précaires et 100 % des aisés passent par le même circuit pour parvenir à vendre leurs produits. Les maraîchers estiment ne pas avoir d'autres options pour écouler leurs produits. Quant au prix de vente, il est fixé par le vendeur (exploitant), souvent sans consultation des autres producteurs. Ils tiennent tout simplement compte des négociations des *mamans ya ndunda* tout en ignorant le prix final attribué à leurs produits, car les revendeuses ne leur donnent jamais la vraie information.

La qualité des produits, la dimension des plates-bandes et la période de vente sont des facteurs indispensables qui influencent le prix. De ce fait, cette contrainte de baisse de prix devient une arme de négociation pour les revendeuses : en cas de désaccord sur le prix, celles-ci adoptent une stratégie de repli. Au bout de quelques jours, les producteurs sont obligés de les poursuivre. Et, se trouvant ainsi en position de force, les revendeuses « cassent » davantage le prix sous le prétexte que la qualité des produits s'est dégradée. Elles vont même jusqu'à arguer que si elles acceptent de prendre des produits d'une qualité inférieure, c'est par pitié pour les producteurs et non pour en tirer profit. De ce fait, les risques liés à la commercialisation, en particulier la chute des prix de vente des produits, découragent souvent les producteurs et les poussent même à abandonner l'activité.

### 3.1.3. À Mbanza-Ngungu : les aléas du transport

Les modalités de commercialisation des maraîchers de Mbanza-Ngungu diffèrent quelque peu de ceux de Kinshasa. Mbanza-Ngungu emploie des

« courtiers », c'est-à-dire des jeunes gens qui guident les revendeuses chez le producteur. Les courtiers touchent une commission de la revendeuse et du maraîcher. De petits garçons appelés « torcaires » transportent, quant à eux, les bottes de ciboulette jusqu'à l'arrêt du bus. Le transport constitue également un goulot d'étranglement du circuit de commercialisation. Les maraîchers de Mbanza-Ngungu qui vont vendre leurs produits à Kinshasa l'ont confirmé : les conditions sont pénibles et la surcharge est une pratique courante. À l'intérieur des véhicules, les voyageurs et les bagages s'entassent. La surcharge est aggravée par l'insuffisance des équipements et le mauvais état du matériel roulant (absence de banquette, fermeture difficile des portières, qui sont parfois retenues à l'aide de lanières en caoutchouc ou simplement par le « contrôleur », défectuosité des freins, insuffisance des suspensions, etc.). Dans ces conditions, pannes et accidents sont inévitables et fréquents.

### 3.2. Les risques productifs

#### 3.2.1. Une activité très exposée aux aléas

Les risques et contraintes affectant la production maraîchère dans nos sites d'investigation sont nombreux : inondation après débordement des rivières, érosion, attaques de parasites, manque d'intrants et de matériels. Mais il convient de remarquer que ces désagréments varient d'un site à l'autre. L'exploitation de terres marginales expose davantage les maraîchers aux risques naturels, qui peuvent conduire à leur abandon. Les risques naturels et ceux liés à la production remettent ainsi en question l'activité maraîchère dans les sites concernés. Les risques les plus rencontrés par les maraîchers sont d'ordre productif : le manque d'intrants et de matériels ainsi que l'usage de deux arrosoirs (activité fatigante exposant les producteurs au risque de maladie).

**Tableau 2 : principales difficultés liées à la production**

	Kinshasa	Mbanza-Ngungu
Manque d'intrants (fiente, semences, outils)	56,5 %	19,8 %
Attaques des ravageurs	33,5 %	24,1 %
Manque d'eau	3 %	29 %
Insuffisance d'assistance technique	7 %	27,1 %
Total	100 %	100 %

Les intrants sont constitués de matière organique (telle que la fiente de poules) et représentent un facteur déterminant de la production. Les maraîchers emploient souvent le terme « fumier ou fiente de poules » pour désigner

la matière organique. On constate que 56,5 % des personnes interviewées sur les sites de Kinshasa éprouvent des difficultés à s’approvisionner en fiente de poules. Il en va de même pour les maraîchers de Mbanza-Ngungu : 19,8 % des enquêtés se plaignent du problème d’approvisionnement en intrants, ce qui défavorise leur production. Signalons que certains sites de Kinshasa sont localisés dans un environnement doté de fermes avicoles, comme le site de Kimwenza, qui compte des exploitations avicoles appartenant aux communautés religieuses et à certains expatriés (Libanais, Indiens, etc.) dont les terres étaient jadis détenues par les maraîchers. En dépit de la proximité des maraîchers de Tshuenge avec la ferme présidentielle de N’sele, l’approvisionnement en intrant pose problème, en raison d’un manque de moyens financiers. Par ailleurs, les sites de Funa, Cecomaf, Lemba Imbu, Loma et Zamba n’échappent pas à cette difficulté.

### 3.2.2. L’utilisation de compost

Notons que l’usage du compost est presque inexistant, car sa fabrication exige beaucoup d’opérations et de temps (de 3 à 4 mois). Cette pratique pourrait pourtant s’avérer très avantageuse pour les maraîchers : d’une part, elle est moins coûteuse, et, d’autre part, elle favoriserait l’amélioration de la structure et de la fertilité du sol. Cependant, les producteurs ne peuvent s’engager dans ce genre de technique à long terme. En effet, les besoins des maraîchers nécessitant des résultats immédiats, ceux-ci ne peuvent se risquer à une irrégularité des ventes à laquelle l’usage du compost les conduirait. Ainsi, l’inaccessibilité à la matière organique renforce encore davantage l’incertitude des maraîchers quant à leur production, car lorsque le sol n’est pas bien fertilisé, les légumes jaunissent et perdent toute leur valeur commerciale. Cet état de fait confirme que le maraîchage de survie se caractérise actuellement par le court terme et les besoins immédiats.

### 3.2.3. L’insécurité

Certains maraîchers exercent leur activité dans un environnement déterminé par l’insécurité et le vol. Tous les maraîchers de Lemba Imbu déclarent qu’ils sont continûment menacés par les *Kuluna*<sup>4</sup> : « Nous avons peur des jeunes gens qu’on appelle “*Kuluna*”, car ils tuent facilement les gens à la machette. Nous ne savons pas si nous devons continuer à faire cette activité maraîchère ou pas, car c’est trop risqué maintenant, mais c’est le seul moyen de vivre que nous avons ». Par ailleurs, les maraîchers du site de Zamba se sentent aussi en insécurité, le site étant localisé près d’un camp militaire Ebeya.

<sup>4</sup> Les jeunes délinquants qui dépouillent et tuent en cas de résistance des passants dans les rues de Kinshasa.

### 3.3. La précarité des conditions d'existence

#### 3.3.1. La pauvreté du régime alimentaire

La sécurité alimentaire des ménages maraîchers dépend essentiellement de la production et de la vente des légumes. Tous les producteurs pratiquent le maraîchage pour subvenir aux besoins alimentaires de leur ménage : « c'est juste pour pouvoir nourrir les enfants que nous faisons le maraîchage », soulignent ainsi certains enquêtés lors des entretiens collectifs.

**Tableau 3 : répartition des enquêtés par nombre de repas consommés par jour**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
1 repas par jour	28,4 %	16,8 %	-
2 repas par jour	71,6 %	82,2 %	73,8 %
3 repas par jour	-	1 %	26,2 %
Total	100 %	100 %	100 %

Le nombre de repas consommés par jour est un critère pertinent pour évaluer la sécurité alimentaire des ménages. Une majorité de ménages mange deux fois par jour en moyenne ; seuls les ménages aisés peuvent envisager trois prises de nourriture quotidiennes, tandis qu'une part non négligeable de maraîchers en conditions de survie ou en situation de précarité doit se contenter d'un seul repas. Ces résultats concordent avec les études menées par PAM & INS (2008), lesquelles ont montré que la plupart des ménages en RDC bénéficie de deux repas quotidiens.

#### 3.3.2. Les aléas

Les principales difficultés rencontrées par les ménages sont liées à l'alimentation, aux deuils, au manque de revenus, aux maladies et à l'éducation des enfants. Le tableau 4 présente l'importance relative de ces difficultés selon les niveaux de vie.

Lors des entretiens avec les maraîchers, nous avons demandé à ceux-ci d'identifier les principales difficultés auxquelles ils avaient été confrontés au cours des trois mois ayant précédé l'enquête. Les résultats de cette enquête confirment que les ménages plus aisés parviennent à faire face plus facilement aux difficultés de la vie tout en satisfaisant leurs besoins fondamentaux.

**Tableau 4 : répartition des ménages selon leurs principales difficultés**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Alimentaire	32,8 %	28,7 %	7,1 %
Deuil	7,5 %	6,8 %	40,5 %
Manque de revenus	34,3 %	36,6 %	16,7 %
Maladies	3 %	11,9 %	33,3 %
Scolarité des enfants	22,4 %	16 %	2,4 %
Total	100 %	100 %	100 %

#### 4. Affronter l'adversité

La personne en situation de pauvreté doit s'adapter aux risques élevés qu'elle encourt, aux lourdes contraintes que fait peser sur elle l'environnement. Ainsi, les maraîchers savent faire preuve de résilience devant le cortège de risques auxquels ils sont exposés au quotidien. Nous décrivons ici les stratégies adoptées par les ménages en réponse à l'adversité ambiante.

##### 4.1. Des pratiques individuelles à portée limitée

Devant l'adversité, les pratiques individuelles adoptées varient selon les conditions de vie des ménages. Il se dégage de notre enquête que la majorité des ménages a recours à une stratégie de réduction de la quantité de nourriture attribuée aux adultes afin de résoudre le problème lié à l'alimentation.

**Tableau 5 : répartition des ménages selon les stratégies adoptées en cas de manque de nourriture**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Supprimer un repas	7,5 %	13,9 %	14,3 %
Nourrir uniquement les enfants	7,5 %	5,9 %	-
Réduire la quantité de nourriture chez les adultes	64,1 %	61,4 %	64,3 %
Demander de l'aide à la famille	20,9 %	18,8 %	21,4 %
Total	100 %	100 %	100 %

**Source** : ces résultats correspondent à l'étude qui a été menée par Action contre la faim en 2009.

La stratégie de nourrir uniquement les enfants est également observée dans les catégories en survie et situation de précarité. Toutes les catégories déclarent toutefois faire ou avoir déjà fait l'impasse sur un repas. Par ailleurs, une certaine solidarité s'établit entre les familles, bien que le pourcentage de ceux qui la pratiquent en situation de survie soit plus faible.

« Les stratégies d'adaptation sont des réponses temporaires destinées à réduire ou à minimiser les effets d'un événement stressant ou d'une situation défavorable où l'accès alimentaire est anormalement perturbé, par exemple lors d'une sécheresse, d'inondations, d'un séisme ou d'une activité militaire. Les mécanismes de détresse, également nommés mécanismes de crise ou de survie, dans leur forme la plus radicale, sont des mesures prises par les ménages en réponse à une crise grave. Ils sont globalement irréversibles et préjudiciables à la subsistance et la dignité des individus. Ils peuvent nuire de manière permanente à l'avenir de leur sécurité alimentaire et de leur subsistance. Ils sont une forme extrême de la stratégie d'adaptation » (ACF 2009 : 102).

Généralement, la catégorie des aisés est la seule qui diversifie ses activités dans le but d'augmenter ses revenus. La vente de légumes demeure par ailleurs l'une des principales stratégies permettant aux ménages de résoudre les problèmes liés à la survie, comme l'indique le tableau 6.

**Tableau 6 : stratégies adoptées par les ménages face aux difficultés**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Vente de légumes	34 %	50,7 %	41,6 %
Emprunt	22 %	32,8 %	5 %
Aide familiale	8 %	11,9 %	9,9 %
Diversification des activités	-	-	34,7 %
Vente des biens du ménage et de production	3 %	4,5 %	8,9 %
Total	100 %	100 %	100 %

Au regard des résultats consignés dans le tableau ci-dessus, on constate de fait que toutes les catégories comptent d'abord sur la vente de légumes pour faire face aux difficultés quotidiennes. Par ailleurs, on remarque que 34,7 % des aisés diversifient leurs activités afin de bénéficier d'une source de revenus complémentaire. Ces résultats rejoignent ceux d'Olivier de Sardan (2011). Dans de nombreux cas, la vente des biens permet également d'accéder à un revenu supplémentaire pour affronter l'adversité : il s'agit de

la vente de biens personnels, de biens de production ou de terres. Ces stratégies entraînent cependant une dégradation de l'aptitude future des ménages à subvenir à leurs besoins et à pallier les difficultés à venir.

Le tableau 7 dégage, quant à lui, les différentes stratégies mises en place pour lutter contre les difficultés relatives à la production.

**Tableau 7 : stratégies pour faire face aux difficultés liées à la production**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Travail en groupe	27,9 %	11,1 %	33,3 %
Autoproduction	44,3 %	40,8 %	38,9 %
Emprunt de semences	16,7 %	25,9 %	11,1 %
Métayage	11,1 %	22,2 %	16,7 %
Total	100 %	100 %	100 %

#### **4.2. Stratégies pour contrer le manque de semences**

Les semences de légumes exotiques sont importées en totalité par les petites maisons sur place. Selon les données dont nous disposons, les semences de légumes locaux sont produites par 40,3 % d'individus en situation de survie, 40,7 % d'individus en précarité et 38,9 % des aisés. Malheureusement, la qualité de ces semences laisse parfois à désirer, en raison des conditions de reconditionnement et de conservation inadéquates. Notons qu'il existe aussi des vendeurs ambulants d'intrants agricoles (semences, outillage, engrais et produits phytosanitaires) qui circulent à travers les sites maraîchers. Compte tenu des conditions climatiques, les deux sites de Mbanza-Ngungu sont classés parmi les plus grands producteurs de semences de ciboulette.

#### **L'élevage : une solution ou un complément ?**

L'élevage est pratiqué par toutes les catégories sociales. Le type d'élevage varie cependant considérablement selon le niveau de vie des ménages (tableau 8).

Cette répartition peut s'expliquer par le fait que la catégorie en survie et les individus en précarité ont tendance à élever des animaux plus accessibles, dont les besoins alimentaires sont limités, tels que les poules et canards. Il s'agit, dès lors, d'un élevage de précaution, la vente de quelques sujets permettant de résoudre les situation d'urgences.

**Tableau 8 : répartition des ménages enquêtés selon le cheptel**

	En survie (N = 67)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Chèvres	13,4 %	21,8 %	31 %
Porcs	17,9 %	20,7 %	64,2 %
Volaille	68,7 %	57,5 %	4,8 %
Total	100 %	100 %	100 %

### 4.3. Des actions collectives peu nombreuses

L'idée d'une action collective a été mise en exergue afin d'observer dans quelle mesure une telle démarche peut prévenir ou atténuer les risques au niveau individuel et collectif. Cependant, tous les responsables de structures rencontrés attestent que le fonctionnement d'un groupe devient de plus en plus difficile compte tenu du manque de membres. En effet, pour certains maraîchers, les expériences passées, entachées par une mauvaise gestion, ont provoqué une certaine méfiance et une résistance de leur part à adhérer aux structures associatives. La réticence est telle que bon nombre de producteurs ne veulent plus entendre parler d'une quelconque organisation. Et pourtant, la plupart des sites sont localisés sur des terrains accidentés qui nécessitent d'être entretenus régulièrement par toute la communauté. Ainsi, dans les sites où les associations subsistent encore, les membres se mobilisent pour mener des actions collectives afin de prévenir ou d'éviter les risques d'érosion et d'ensablement. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de mener une action contre la pression foncière, qui bénéficierait à tous, les non-membres ne participent jamais.

Les structures ci-après ont pu être identifiées lors de nos enquêtes en 2014 dans les sites cibles : AJJLK (Association des jeunes Jardiniers de la Lukaya-Kimwenza), COOPMALI (Coopérative des Maraîchers de Lemba Imbu), APEREM (Association pour la production rizicole et maraîchère), ZAMBA (Association des maraîchers), COOPACEK (Coopérative agricole du Centre de Kimbanseke)/CECOMAF (Centre de Commercialisation des Produits maraîchers et fruitiers), UGMK (Union des Groupements de Maraîchers de Kimwenza) et APDFM (Action pour le Développement des Femmes maraîchères). Les sites de la Funa et de Loma ne comptent toutefois aucune organisation. Notre enquête révèle que 20,9 % de la catégorie des individus en survie sont membres d'une association, tandis que 19,8 % des précaires, et 50 % des ménages aisés y adhèrent. On constate ainsi que le taux d'adhésion aux organisations est relativement faible chez les plus pauvres.

Si le manque de confiance est la première raison qu'invoquent les maraîchers pour justifier leur choix de n'adhérer à aucune structure associative,

le paiement de droits d'adhésion achève de les dissuader. Toutes les structures d'intérêt collectif demandent, en effet, un droit d'adhésion. À titre d'exemple, la COOMALI et la COOPACEK (CECOMAF) demandent 15 dollars par an à tous ses membres. Or tout le monde n'a pas la possibilité de s'acquitter de cette somme. En outre, les maraîchers sont convaincus que les responsables des structures font des projets en leur nom sans qu'eux-mêmes puissent en tirer parti.

#### ***4.4. La faiblesse de l'appui extérieur***

À l'exception des sites de la Funa, Loma et Zamba, tous les autres sites ont bénéficié d'un appui extérieur dans le passé. Ainsi, certains maraîchers du site de Kimwenza ont bénéficié, par l'intermédiaire de l'UGMK, d'un appui financier d'AGRISUD International entre 2005 et 2008.

Depuis 2005, AGRISUD International a effectivement mis en œuvre un programme d'appui au développement agricole périurbain (PADAP). Ce programme a été mené jusque fin 2008 dans la zone de Kimwenza, en collaboration avec les maraîchers, qui ont été appuyés respectivement par la Coopération française et par l'Union européenne. Quelques associations maraîchères ont été cofinancées et soutenues par : AGRISUD, la fondation PHITRUST, les Caisses d'Épargne Aquitaine Poitou-Charente (CEAPC) et l'association « Toit de la grande Arche ». Deux partenaires principaux ont été associés à l'action : FOLECO (Fédération des ONG laïques à Caractère économique du Congo) et AGRIDEV (ONG du Congo Brazzaville) (AGRISUD 2008). De 2013 à 2015, le site de Kimwenza a également bénéficié d'un appui financier du Programme de Microfinancement du Fonds pour l'Environnement mondial (PMF/FEM) chapeauté par le PNUD. Ce projet d'essai visait à transformer la fiente liquide en compost.

Les maraîchers de Tshuenge ont, quant à eux, bénéficié d'une formation technique ainsi que de l'intervention de l'ACF pour l'acquisition d'équipement agricole en 2001. « Nous avons essayé d'écrire pour renouveler le projet, mais la réponse a été négative. Ses actions sont plus tournées vers les collectivités touchées par le conflit dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu », déclarait le président du site de Tshuenge (mars 2014).

On constate ainsi, au niveau local, que les actions entreprises avec l'appui des ONG, peinent à s'inscrire dans la durée après le départ de celles-ci. La notion de la capitalisation des connaissances acquises n'est pas encore intériorisée par les bénéficiaires. Les boutiques mises en place par les ONG internationales se transforment d'ailleurs, en raison d'une mauvaise gestion, en coquilles vides lorsque le projet prend fin. La méfiance à cause de la mauvaise gestion et la démotivation semblent ainsi primer sur toute tentative d'amélioration de la situation.

## 5. Comment affronter la menace foncière ?

### 5.1. Les incertitudes du statut foncier

Il existe trois types de statuts fonciers dans les sites maraîchers de Kinshasa : le statut de propriétaire, celui de locataire et celui d'ayant droit<sup>5</sup>. Les propriétaires sont ceux qui ont hérité de la terre de leurs grands-parents, parents ou qui font partie de la famille des chefs coutumiers. Certains propriétaires ont toutefois acheté une portion de terre au chef coutumier. Dans les sites Mbanza-Ngungu, seuls le statut d'ayant droit coutumier et celui de locataire se rencontrent.

**Tableau 9 : statuts fonciers vis-à-vis de l'exploitation maraîchère**

	En survie (N = 76)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Ayant droit	10,5 %	8 %	-
Titre de propriété légal	12,3 %	20,6 %	19 %
Locataire	77,2 %	71,4 %	81 %
Total	100 %	100 %	100 %

Les ayants droit des deux premières catégories présentées dans le tableau ci-dessus ont hérité de la terre laissée par leurs parents ou leurs grands-parents. Malheureusement, aucun ne dispose d'un titre de propriété parmi ceux qui déclarent avoir le titre de propriété légale. En conclusion, il semble que le statut de locataire ne donne aucune certitude quant à la durabilité de l'activité maraîchère, quelle que soit la catégorie sociale des producteurs.

### 5.2. L'ampleur des menaces foncières à Kinshasa

La question foncière révèle les nombreuses contraintes rencontrées par l'agriculture urbaine et périurbaine en RDC. Par ailleurs, force est de constater la rapidité avec laquelle la menace foncière évolue dans la ville de Kinshasa. Les enquêtes que nous avons effectuées en 2005 avaient démontré que le site de Bandalungwa subissait la pression foncière la plus importante. Ce site a d'ailleurs été transformé en quartier résidentiel depuis quelques années. Actuellement, presque tous les sites sont menacés. Si le site de Kimwenza était auparavant le plus sécurisant, il est à présent en

<sup>5</sup> Les ayants droit du chef coutumier sont des membres de sa famille qui pratiquent aussi l'activité maraîchère.

voie de disparition, le chef coutumier ayant cédé plusieurs hectares aux concessionnaires et aux Libanais. Jacmain et Rosillon déclarent à ce propos :

« Les chefs coutumiers cèdent, sous la pression d’investisseurs privés soucieux de développer leurs activités, des terres ancestrales occupées par une communauté d’usagers. C’est le cas des maraîchers obligés de libérer les parcelles pour permettre l’extension d’un site d’exploitation de carrière. Ce patrimoine foncier traditionnel est aussi dilapidé en faveur de concessionnaires qui acquièrent parfois plusieurs centaines d’hectares, immobilisant ainsi une ressource de plus en rare, sans la mettre en valeur et aux dépens des communautés locales qui voient dépossédés leurs espaces de vie et de travail » (Jacmain & Rosillon 2015 : 113).

**Tableau 10 : répartition des enquêtés selon les menaces foncières**

	En survie (N = 76)	Précaires (N = 101)	Aisés (N = 42)
Conflit avec le chef coutumier	16,5 %	9,9 %	7,1 %
Expulsion	71,6 %	81,2 %	52,4 %
Conflit de limites	11,9 %	8,9 %	40,5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Les résultats présentés dans le tableau 10 nous permettent de constater, notamment, que toutes les catégories sociales connaissent des conflits de limites. Ces conflits ont lieu lorsque les limites d’une parcelle empiètent sur celles du terrain voisin. Les conflits de limites sont très prononcés à Mbanza-Ngungu, et particulièrement dans le site de Zamba, situé juste à côté d’un camp militaire.

En conclusion, ces différentes menaces semblent hypothéquer l’avenir de l’activité maraîchère dans les sites enquêtés. Selon Trefon (2015), les appropriations massives de terres fragilisent les droits aux ressources des populations et, en conséquence, leurs moyens d’existence ainsi que la sécurité alimentaire du pays.

### **5.3. Stratégies et appuis face à la menace foncière**

La pression foncière prend de l’ampleur dans les sites de Kimwenza, de Lemba Imbu, de CECOMAF et de Tshuenge. Par ailleurs, le site de la Funa, qui exploite des terres marginales (inondables, inconstructibles, non fertiles), est lui exempté de spoliation car il n’intéresse personne.

Les maraîchers de Tshuenge, exposés à la menace foncière, tentent de s’organiser pour plaider leur cause auprès des institutions en charge de la question foncière. Sous l’impulsion du président du site, en qui les producteurs ont pleinement confiance, ils ont entrepris, en 2014, des actions pour

se prémunir des menaces des chefs coutumiers. Les stratégies auxquelles ils ont eu recours sont davantage collectives. Dans un premier temps, ils se sont adressés aux ministères des Affaires foncières et de l'Agriculture. Ils ont ensuite, par l'intermédiaire d'émissions diffusées à la télévision, révélé au grand jour la vente abusive des terres par les chefs coutumiers. Toutefois, comme le font remarquer Wagemakers *et al.*, « lorsque des conflits éclatent et que la terre d'un maraîcher (ou d'un certain nombre de maraîchers) est prise, les maraîchers qui ont les moyens peuvent aussi essayer de porter l'affaire devant la justice. Pourtant, ces cas ne constituent généralement pas des réussites » (Wagemakers *et al.* 2010 : 21).

L'activité maraîchère demeure une source de revenu primordiale pour les ménages qui la pratiquent. Les données résultant des enquêtes que nous avons menées en 2014 nous ont permis d'identifier trois catégories de ménages en fonction des revenus des producteurs. Il s'avère que les ménages en situation de survie et ceux dans la précarité sont particulièrement vulnérables. Les ménages dits « aisés » ne mènent toutefois pas une vie de tout repos et tentent de faire face à l'adversité en développant diverses stratégies. Malheureusement, certaines stratégies ne sont pas adaptées et peuvent facilement rendre les maraîchers qui les ont adoptées plus vulnérables encore. Par exemple, la réduction de la ration de nourriture des adultes et la vente des biens se révèlent plus néfaste que bénéfique à la survie des ménages. Par ailleurs, l'insécurité foncière dont sont victimes les producteurs rend l'avenir du secteur maraîcher encore plus incertain. Les terres que les maraîchers exploitent sont vendues abusivement par les ayants droit, les chefs coutumiers et le ministère des Affaires foncières. Force est de constater que ceux qui se disent propriétaires ne disposent pourtant d'aucun titre de propriété. De ce fait, toutes ces contraintes empêchent les producteurs du secteur maraîcher d'améliorer leurs conditions de vie.

## Conclusion

Au terme de notre étude, l'activité maraîchère nous apparaît menacée à plus d'un titre. Les conditions dans lesquelles les producteurs exercent cette activité, les risques liés à la production et à la commercialisation, les problèmes personnels, et la menace foncière auxquels ces derniers sont confrontés suscitent des questionnements sur leurs moyens de subsistance et sur l'avenir de la profession.

En outre, l'expulsion des maraîchers de certains sites, les conflits de limites entre les exploitants, ainsi que les différends opposant les chefs coutumiers et les maraîchers constituent autant de menaces qui fragilisent l'activité maraîchère en zones urbaines et périurbaines, à Kinshasa et à Mbanza-Ngungu.

Les causes de la spoliation des terres sont multiples. Il s'agit premièrement de ventes abusives par les chefs coutumiers, en complicité avec les

membres de leur famille. Les terres suscitent également la convoitise des riches, qui achètent de grandes concessions pour y installer diverses activités (parcs de loisirs, fermes...). Les expatriés négocient à leur tour auprès des chefs coutumiers pour acquérir de grandes concessions afin d'y implanter des fermes industrielles. De plus, l'urbanisation accrue incite les personnes, et notamment les plus vulnérables, à construire de petites cases pour s'abriter n'importe où, quel que soit l'emplacement. Toutes ces raisons conduisent à la spoliation croissante des terres dans les sites maraîchers de Kinshasa. Par là-même, les conditions de vie se dégradent encore davantage.

## Bibliographie

- ACF. 2009. « Évaluation de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence ». Guide pratique pour le terrain.
- AGRISUD. 2008. Mémento du maraîcher en RDC.
- Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. 2012. *Rapport annuel*. Dakar.
- Banque mondiale. 2001. *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : combattre la pauvreté*. Paris : Éditions Eska.
- Carpenter, S., Slater, R. & Mallett, R. 2012. « Social protection and basic services in fragile and conflict-affected situations ». *Secure Livelihoods Research Consortium*, Working Paper 8.
- Chambers, R. & Conway, G. 1991. « Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century ». Working Paper 296. Brighton : IDS.
- Dercon, S. 2005. *Vulnerability: A Micro Perspective*. Oxford : Oxford University Press.
- Ellis, F. & Wlodehama, T. 2005. « Ethiopia participatory poverty assessment 2004-2005 ». Ministry of Finance and Economic Development, Development Planning and Research Department.
- FAO. 2006. « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006. Éradiquer la faim dans le monde – Bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'Alimentation ».
- FAO. 2003. « Manuel de référence de l'épargne collective ».
- Heijmans, A. (dir.). 2012. *Reaching Resilience. Manuel Resilience 2.0 pour les acteurs de l'aide et les décideurs dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe*. Wageningen : Wageningen University & Research.
- Jacmain, C. & Rosillon, F. 2015. « Un contrat de rivière en zone périurbaine, la rivière Lukaya ». In J. Bogaert & J.-M. Halleux (éd.), *Territoires périurbains : développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud*. Gembloux : Les Presses agronomiques de Gembloux, pp. 107-116.
- Kinkela, S. 2001. *L'apport du maraîchage dans la lutte contre l'insécurité alimentaire à Kinshasa : production, consommation et survie*. Paris : L'Harmattan.
- Kuepie, M. 2004. « Revenu du chef de ménage et stratégies de survie des ménages pauvres : une comparaison Dakar/Bamako ». *African Population Studies*, supplément A du vol. 19.

- Lallau, B. 2007 (mars). « Capacités et gestion de l'incertitude. Essai sur les stratégies des maraîchers de Kinshasa ». *Journal of Human Development* 8 (1) : 153-173.
- Lallau, B. 2008. « Les agriculteurs africains : entre vulnérabilité et résilience. Pour une approche par les capacités de la gestion des risques ». *Revue française de Socio-Économie* 1 (1).
- Lallau, B. & Droy, I. 2014. « Qu'est-ce qu'un ménage résilient ? Concepts, méthodes, illustrations » ? In : Châtaigner, J.-M. *Fragilités et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*. Paris : Karthala, pp. 149-170.
- Lallau, B. & Dumbi, C. 2007a. « Le maraîchage de survie peut-il être durable ? Quelques enseignements de la situation kinoise (République démocratique du Congo) ». *Cahiers Agricultures* 16 (6) : 485-490.
- Lallau, B. & Dumbi, C. 2007b. « L'éthique du mayélé : les fins et les moyens de la "débrouille" dans la filière maraîchère de Kinshasa ». *Mondes en développement* 137 (1) : 67-80.
- Lebailly, Ph., Michel, B. & Ntoto M'Vubu, R.A. 2015. « Quel développement agricole pour la RDC ? » In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86), pp. 45-64.
- Life & Peace Institute. 2012. « Conflits fonciers et dynamiques de cohabitation en territoire de Kalehe ». Série des Grands Lacs.
- Mianda, G. 1996. *Femmes africaines et pouvoir; Les maraîchères de Kinshasa*. Paris : L'Harmattan.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2011. « Aide humanitaire ou aide au développement ? La "famine" de 2005 au Niger ». *Ethnologie française* 41 : 415-425.
- OCDE. 2010. « Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE). Échelle d'équivalence : une adaptation empirique ».
- PAM & INS. 2008. « Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité ».
- Revet, S. 2011. « Penser et affronter les désastres. Un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales ». *Presses de Science, Critique internationale* 52 (3) : 157-173.
- Trefon, Th. 2004. *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 61-62).
- Trefon, Th. & Kabuyaya, N. 2015. « Les espaces périurbains en Afrique centrale ». In J. Bogaert & J.-M. Halleux (éd.), *Territoires périurbains. Développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud*. Gembloux : Les Presses agronomiques de Gembloux, pp. 34-41.
- Wagemakers Inge, W., Makangu Diki, O. & De Herdt, T. 2010. « Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009/2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 175-200.
- WFP. 2014 (janvier). « Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) ».

# **LES LOGIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES SOUS-JACENTES AUX STRATÉGIES DE PROTECTION DES ACTEURS POPULAIRES AU SUD-KIVU**

*Maité le Polain<sup>1</sup> et Marthe Nyssens<sup>2</sup>*

## **Introduction : repenser les mécanismes de protection à partir des stratégies mobilisées par les acteurs populaires**

L'économie en RDC se caractérise par une prédominance du secteur informel. Selon les dernières enquêtes nationales 1-2-3 réalisées par l'Institut national de la Statistique (INS) en 2012, 88,6 % des Congolais tireraient leurs revenus d'activités exercées dans ce secteur, contre seulement 11,4 % du secteur public, parastatal ou privé (INS 2014). Les échecs de la « zaïrianisation » de l'économie sous Mobutu dans les années 1970, la contraction des dépenses publiques imposées par les programmes d'ajustements structurels (PAS) dans les années 1980, et les années de guerres (1996-1997 et 1998-2002) ont tour à tour causé une réduction drastique de l'emploi formel et une explosion de l'informalité de l'économie (De Herdt & Marysse 1996 ; MacGaffey 1991). Si l'informalité de l'économie a des racines profondes en RDC, ses formes se sont complexifiées au cours de cette période. La vulnérabilité des acteurs populaires liée à l'informalité est exacerbée par l'absence de mécanismes publics de protection sociale, tels qu'une assurance chômage ou une couverture maladie universelle (Weijs, Hilhorst & Ferf 2012). En cas de difficulté, les acteurs populaires sont livrés à eux-mêmes, soumis à la loi de la « débrouille » (Ayimpam 2014 ; Trefon 2004).

Pour lutter contre la vulnérabilité des ménages et pallier le déficit de protection étatique, les ONG et bailleurs de fonds internationaux soutiennent techniquement et/ou financièrement d'autres sources de protection, comme le développement de la microfinance, qui ambitionne d'offrir des services d'épargne et de crédit à des populations pauvres dans le but de lutter contre la pauvreté (Yunus & Jolis 2003). Le développement de mutuelles de santé, qui cherchent à améliorer l'accès à des soins de santé de qualité, est également favorisé (Fonteneau 2004). Cependant, ces formes institutionnelles ne rencontrent pas le succès escompté. En 2014, seuls 5 % de la population

---

<sup>1</sup> Centre interdisciplinaire de recherche « État, Travail et Société » (CIRTES) et Centre d'études du développement, Université catholique de Louvain.

<sup>2</sup> Centre interdisciplinaire de recherche « État, Travail et Société » (CIRTES) et IRES.

adulte congolaise auraient eu recours à des institutions de microfinance (IMF) ou à des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) (FinMark Trust 2015). L'étude pointe le manque de confiance comme principal obstacle à l'utilisation des services offerts. Le caractère mutualiste du modèle COOPEC, largement dominant en RDC puisque les COOPEC représentent 88 % de l'ensemble des institutions de microfinance (Masangu Mulongo 2012), est, en principe, garant d'un contrôle démocratique et d'une finalité non lucrative (Jacquier 1999 ; Périlleux 2009). Mais les faillites récurrentes – les plus récentes étant celles de COOPEC IMARA en 2014 et de COOPEC MECRECO en 2016 – écornent périodiquement la confiance de la population à leur égard. Quant aux mutuelles de santé, l'étude de Soglohoun (2012) constate un déficit démocratique et l'absence d'implication des communautés locales. Or, plusieurs auteurs signalent que parmi les déterminants d'une faible adhésion aux mutuelles de santé, on retrouve le manque de confiance dans la gestion de la structure (Defourny & Failon 2011 ; De Allegri *et al.* 2006 ; Basaza *et al.* 2008).

Par ailleurs, la méfiance de la population à l'égard de ces formes institutionnelles pousse un nombre croissant d'acteurs du développement à s'interroger et à explorer de nouvelles voies de protection socio-économique, qui seraient mieux adaptées aux besoins des populations ciblées. L'engouement récent pour les modèles de groupes d'épargne (*savings groups*), qui visent la mise en place de services d'épargne, de crédit et d'assurance de base, selon un modèle communautaire, décentralisé et autogéré, est emblématique de cette nouvelle quête (Allen & Panetta 2010).

En marge de ces mécanismes de protection formels<sup>3</sup>, les acteurs populaires ont aussi recours à des stratégies informelles pour se protéger d'un choc et sécuriser leur existence. Au cours des dernières années, les chercheurs ont démontré l'extrême complexité des stratégies de protection informelles (voir par exemple : Besley 1995 ; Morduch 1999 ; Fafchamps 1992 ; Fafchamps 1999 ; Dercon 2004 ; Dercon & Krishnan 2000 ; Collins *et al.* 2009 ; Udry 1994). Alderman et Paxson (1992) proposent de distinguer les stratégies de gestion de risques (*risk management strategies*) et les stratégies de mitigation des chocs (*risk coping strategies*). Les stratégies de gestion du risque impliquent, entre autres, la diversification des sources de revenus tandis que les stratégies de mitigation englobent notamment le recours à l'endettement. D'autres auteurs distinguent les stratégies individuelles d'une part, telles que les pratiques d'auto-assurance via la constitution de petites épargnes de précaution (Deaton 1992 ; Dercon 2002), et les stratégies collectives

---

<sup>3</sup> Les qualificatifs « formels » et « informels » sont utilisés pour distinguer les stratégies de protection fondées sur des institutions juridiquement reconnues de celles portant sur des acteurs non reconnus juridiquement.

d'autre part, fondées sur la mise en commun des ressources et/ou le partage des risques. Parce qu'une seule stratégie suffit rarement, Cohen et Sebstad (2005) insistent sur l'intérêt des combinaisons de plusieurs stratégies.

Ce chapitre présente les résultats d'une enquête exploratoire réalisée en juin 2011 au Sud-Kivu, complétée par deux enquêtes de terrain ultérieures, menées en 2013 et 2014. L'étude exploratoire ambitionnait de décrire la variété des stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires au Sud-Kivu, et d'analyser leurs logiques socio-économiques sous-jacentes. En cela, notre entreprise tend à contribuer à une meilleure compréhension des logiques socio-économiques à l'œuvre dans les stratégies de protection privilégiées par les acteurs populaires. En mobilisant une grille de lecture polanyienne, ce travail s'inscrit dans la lignée des recherches adoptant ce cadre d'analyse pour sortir de l'ombre des pratiques socio-économiques plurielles dans divers contextes contemporains (Hillenkamp 2013 ; Lemaître & Helmsing 2012 ; Laville 2003 ; Hillenkamp, Lapeyre & Lemaître 2013 ; Meyer 2015 ; Degavre & Lemaître 2008 ; Degavre & Nyssens 2008 ; Sabourin 2012 ; Hann & Hart 2009).

## **1. Polanyi et les quatre principes d'intégration socio-économiques**

Pour analyser les principes socio-économiques des stratégies de protection privilégiées par les acteurs populaires au Sud-Kivu, nous mobilisons le cadre d'analyse proposé par Karl Polanyi (Polanyi 2008 ; 2009). Cet auteur invite à dépasser une vision formelle de l'économie, qui cantonne cette discipline à l'étude du « comportement humain en tant que relation entre des fins et des moyens rares à usages alternatifs rationnels entre fins et moyens » (Robbins 1932 : 16, cité par Maucourant & Plociniczak 2011). S'appuyant sur des travaux historiques et anthropologiques (notamment ceux de Malinowski & Devyver 2002 ; Thurnwald 1937), Polanyi sort de l'ombre des logiques socio-économiques particulières, qui ne peuvent se réduire à une logique purement marchande. Pour les englober, il adopte une définition substantive de l'économie, qui inclut l'ensemble des activités dérivées « de la dépendance de l'homme par rapport à la nature et ses semblables pour assurer sa survie » (Polanyi 2008 : 53). Polanyi distingue, aux côtés du marché, trois autres principes d'intégration économique que sont la redistribution, la réciprocité et l'administration domestique (Polanyi 2009). Ces principes d'intégration économique confèrent « unité et stabilité » au processus économique via des modes particuliers d'organisation de la production, de la distribution et de la consommation de richesse (Polanyi 2008).

Ainsi, le principe de *marché* suppose l'échange de biens et services suivant les lois de l'offre et la demande, où les prix d'échange résultent de la concurrence. L'échange réunit, le temps de la transaction, deux individus

anonymes, supposés égaux, et motivés par la maximisation de leur intérêt personnel. À l'origine, Polanyi distingue deux formes traditionnelles de marché, le commerce de longue distance d'une part, et les marchés internes et locaux d'autre part. Servet (2009) suggère quant à lui de distinguer, au sein du marché, la logique des « places de marché », où prévaut l'anonymat qui neutralise les identités sociales des parties prenantes, et la logique de « liens clientélistes » dans laquelle le vendeur adapte son offre en tenant compte de sa relation à l'acheteur, en vue de sa fidélisation. Ces deux logiques peuvent coexister même si l'une domine le plus souvent l'autre. Cette différence opérée par Polanyi et Servet n'est pas sans rappeler la distinction faite par Braudel (1985) entre marchés capitalistes d'une part, et marchés locaux d'autre part. Selon cet auteur, les marchés locaux appartiennent à la sphère économique quotidienne où opèrent les « acteurs du bas », soit les paysans, artisans et petits commerçants, et constituent le ciment de la société.

Le principe de « redistribution » implique que les activités de production, de redistribution et de consommation sont organisées par une autorité centrale (à savoir un État ou un chef de tribu). Entre l'autorité centrale et les agents qui y sont soumis s'établit une relation qui s'inscrit dans la durée. Car l'autorité centrale qui reçoit, emmagasine et distribue accroît son prestige et son pouvoir politique. Le principe de redistribution suppose généralement une subordination de la production et la distribution de la richesse à des objectifs collectifs et politiques, puisque le centre est souvent défini par le régime politique en vigueur. Si Polanyi met en évidence ce principe à travers la figure du chef dans des sociétés traditionnelles, la redistribution a le plus souvent été associée, par la suite, à la figure de l'État-providence, et donc limitée à la redistribution publique.

Le principe de « réciprocité » suppose la circulation de biens et services entre des groupes ou personnes en situation d'interdépendance volontaire et complémentaire. Le modèle institutionnel de symétrie constitue le socle du principe de réciprocité. Ce principe donne lieu à des échanges, qui tout en s'apparentant à des dons, appellent à des contre-dons « socialement acceptables », régulés par des normes sociales plutôt que par une équivalence parfaite (Polanyi 2008). La réciprocité ne prend sens que dans la volonté de manifester un lien social entre les parties prenantes. Polanyi suggère deux espaces privilégiés de réciprocité :

« La parenté, le voisinage ou le totem appartiennent aux groupements les plus permanents et les plus larges ; dans leur cadre, des associations volontaires ou semi-volontaires à caractère militaire, professionnel, religieux ou social, créent des situations dans lesquelles – au moins provisoirement ou vis-à-vis d'une localité ou d'une situation type donnée – se forment des groupements symétriques dont les membres pratiquent une certaine forme de mutualisme » (Polanyi *et al.*, [1957] 1975 : 247, cité par Servet 2007).

Enfin, le principe « d'administration domestique » est une forme particulière de la redistribution qui s'exerce au sein de la cellule de base qu'est le foyer. Si Polanyi (2009) fonde à l'origine ce principe sur la forme autarcique, des auteurs plus récents invitent à l'élargir à une logique de production, de distribution et de consommation visant à satisfaire les besoins de subsistance de l'unité domestique, qu'elle soit autarcique ou non (voir par exemple, Gregory 2009 ; Hillenkamp 2013).

Polanyi insiste sur un point : « les formes d'intégration ne représentent pas des "stades" de développement. Aucune succession dans le temps ne doit être sous-entendue. Plusieurs formes secondaires peuvent être présentes en même temps que la forme dominante [...] » (Polanyi [1957] 1975 : 256, cité par Servet 2007). Il adopte en cela une posture non évolutionniste. Les principes d'intégration économique doivent donc être davantage appréhendés comme des idéaux-types au sens wébérien (Weber 1965), c'est-à-dire en tant que constructions abstraites permettant aux chercheurs de positionner des pratiques économiques l'une par rapport à l'autre.

Polanyi suggère d'emblée que certains principes peuvent prendre appui sur d'autres :

« En tant que forme d'intégration, la réciprocité gagne beaucoup en efficacité du fait qu'elle peut utiliser la redistribution ainsi que l'échange comme méthodes subordonnées. On peut parvenir à la réciprocité en partageant le poids du travail selon des règles précises de redistribution, par exemple lors de l'accomplissement des tâches "à tour de rôle". De même, la réciprocité s'obtient parfois par l'échange selon des équivalences fixées afin d'avantager le partenaire qui vient à manquer d'une espèce de produits indispensables – institution fondamentale dans les anciennes sociétés d'Orient. En fait, dans les économies non marchandes, ces deux formes d'intégration – réciprocité et redistribution – se pratiquent généralement ensemble » (Polanyi *et al.* [1957] 1975 : 247).

Cette précision nous invite à repérer non seulement les enchevêtrements de logiques au sein d'une même pratique, mais aussi les formes de complémentarité et de tension (Tableau 1).

## 2. Contexte de l'étude et méthodologie de la recherche

Situé à l'est de la très vaste RDC, le Sud-Kivu porte encore les stigmates des années de guerres (1996-1997 ; 1998-2002) et d'instabilité qui ont durement frappé cette province voisine du Rwanda et du Burundi. De nombreux habitants ont été contraints à de fréquents déplacements pour échapper à l'insécurité. Ceux qui ont trouvé durablement refuge dans les villes de Bukavu et d'Uvira sont à l'origine de l'explosion démographique urbaine observée à partir du milieu des années 1990 (Nyenyezi Bisoka & Ansoms 2015). Si la

**Tableau 1 : les quatre principes polanyiens d'intégration économique**

	<b>Marché</b>	<b>Redistribu- tion</b>	<b>Réciprocité</b>	<b>Administra- tion domes- tique</b>
<b>Figure d'inter-dépendance</b>	Interdépendance automatique via une concurrence mécanique	Centralité instituée	Complémentarité instituée	Divers types possibles (complémentarité ou hiérarchies instituées)
<b>Type de structure institutionnelle</b>	Système de marchés (à prix fluctuants)	Verticale (et hiérarchique)	Horizontale (et symétrique)	Groupe domestique (parfois autarcique)
<b>Logique d'action</b>	Maximisation des intérêts personnels	Obligation dans un système centralisé	Obligation entre pairs	Production pour son propre usage et partage

Source : Hillenkamp, Lapeyre & Lemaître 2013.

paix est revenue, des poches d'insécurité subsistent dans les campagnes, qui sont encore le théâtre d'incivilités commises par des groupes rebelles ou des militaires en déroute. Début 2015, l'agence onusienne de coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour le Sud-Kivu estime que le nombre de déplacés à l'intérieur de la province s'élève à plus de 600 000, soit environ 10 % de la population (OCHA 2015).

La vaste majorité des quelque 5 millions d'habitants que compte la province survivent grâce à des activités dans le secteur informel. En milieu rural, il s'agit principalement d'activités informelles dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage, même si de nombreux ménages tentent de diversifier leurs activités en entreprenant de petits commerces (tels que la revente au détail de biens achetés en ville) ou l'exploitation artisanale de minerais (coltan, or ou cassitérite selon les opportunités). En milieu urbain, l'emploi formel est non seulement limité mais également précaire.

Les résultats présentés sont principalement issus d'une enquête de terrain exploratoire, réalisée en juin 2011 au Sud-Kivu. Cette enquête visait à saisir les stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires et les logiques socio-économiques sous-jacentes. Pour répertorier la variété des stratégies, l'enquête fut réalisée en milieu urbain (Bukavu, Uvira-Kalundu), péri-urbain (Bagira, Kiliba) et rural (Kalehe, Miti). Ces zones d'enquête furent sélectionnées selon des critères pragmatiques de sécurité et d'accessibilité. Au total, 69 entretiens individuels et semi-directifs (avec une quasi

équivalence d'hommes et de femmes) et 12 entretiens collectifs ont été réalisés avec la collaboration d'un chercheur local<sup>4</sup>.

Le guide d'entretien comprenait des questions sur les risques et les chocs, sources de vulnérabilité, ainsi que sur les stratégies de protection mobilisées pour y faire face. L'entretien comportait également des questions ouvertes visant à saisir les logiques socio-économiques à l'œuvre dans ces stratégies. Notre objectif n'était pas de quantifier, mais simplement de répertorier la diversité des stratégies de protection et d'en saisir les logiques socio-économiques dominantes. Les résultats de cette première enquête exploratoire furent l'objet d'une première publication (le Polain & Nyssens 2013) que le présent article revisite à la lumière de données recueillies ultérieurement, en 2013 et 2014. Deux enquêtes de terrain ont été menées en octobre/décembre 2013 et juillet/octobre 2014 en milieu urbain (Bukavu), péri-urbain (Bagira) et rural (Miti) dans le cadre de notre thèse de doctorat – portant sur l'étude des processus d'appropriation des groupes d'épargne – et nous ont permis de compléter nos premiers résultats et analyses relatives aux logiques socio-économiques des stratégies de protection.

### 3. Origines des risques et chocs sources de vulnérabilité

Avant de décrire les stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires, citons brièvement la nature des risques et des chocs à l'origine de tensions financières pour les personnes interrogées<sup>5</sup>.

Il y a tout d'abord des événements communs à de nombreuses sociétés. Les ménages interrogés citent l'arrivée d'un nouvel enfant ou la célébration d'un mariage, qui occasionnent des dépenses prévisibles mais néanmoins importantes. L'accouchement engendre également des dépenses importantes, surtout lorsqu'il nécessite une césarienne. Les dépenses liées à la célébration d'un mariage sont proportionnelles au nombre d'invités qui se joignent aux festivités. Or ce nombre est souvent important au Sud-Kivu, même au sein des ménages dépourvus de moyens financiers. Aux dépenses liées aux festivités, s'ajoute la remise traditionnelle de la dot, qui alourdit le fardeau financier du futur marié (et de sa famille). Le décès d'un membre du ménage est un événement généralement non prévisible qui implique également des dépenses, liées à l'organisation des funérailles. Il ne s'agit pas seulement d'acheter un cercueil (dont le prix avoisine les 20-30 dollars), mais surtout d'accueillir et de nourrir les proches qui viendront rendre un dernier hommage au défunt.

<sup>4</sup> Guillaume Bidubula, chercheur à l'Université catholique de Bukavu (UCB).

<sup>5</sup> Cohen et Sebstad (2005) ainsi que Collins *et al.* (2009) distinguent les chocs liés à des urgences (*emergencies*) et ceux liés au cycle de la vie (*life-cycle events*). Nous distinguerons plutôt dans notre analyse les risques et les chocs qui ont toujours existé de ceux liés à l'évolution récente du contexte du Sud-Kivu.

Ensuite, les ménages se voient exposés aux aléas naturels liés au climat ou à des maladies qui affectent les cultures vivrières. Dans la ville de Bukavu, construite à flanc de collines, les ménages interrogés évoquent les dégâts causés durant la saison des pluies. Les déluges qui rythment cette saison occasionnent de nombreux éboulements de terrain, qui endommagent fréquemment les habitations. En milieu rural, les enquêtés citent également les maladies qui s'attaquent aux cultures vivrières, par exemple le flétrissement bactérien du bananier ou la mosaïque du manioc, lesquelles sont à l'origine d'une baisse de la production et d'une perte de revenus.

Par ailleurs, les pressions financières liées à la contraction des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation accentuent ces conditions de vulnérabilité. L'absence de ressources publiques à disposition des structures sanitaires implique que la quasi-totalité des soins de santé au Sud-Kivu sont à la charge des patients (sauf dans les structures médicales appuyées financièrement par des ONG internationales qui appliquent la gratuité des soins). L'hospitalisation d'un membre de la famille, souvent inattendue et inévitable, peut dès lors se présenter comme un gouffre financier. Une personne interrogée raconte à ce titre la rétention de son mari, pourtant guéri, à l'hôpital d'Uvira en raison d'une facture impayée<sup>6</sup>. Dans le secteur de l'éducation, la faiblesse des dépenses publiques signifie que la majeure partie des salaires des enseignants provient de « primes » scolaires que versent les parents d'élèves. Ces primes scolaires s'élèvent à 5-15 dollars par enfant et par trimestre dans l'enseignement primaire et 30-60 dollars dans l'enseignement secondaire. Pour décourager les parents mauvais payeurs, les enseignants n'hésitent pas à renvoyer chez eux leurs enfants concernés<sup>7</sup>. Pour les parents ayant plusieurs enfants en âge de fréquenter l'école, les primes scolaires, bien que prévisibles, représentent un lourd fardeau financier souvent évoqué au cours des entretiens.

Enfin, nombre de chocs sont causés par l'insécurité qui prévaut dans cette région. En milieu rural, les ménages interrogés à Miti, aux abords du parc de Kahuzi Biega<sup>8</sup>, ou à Kalehe mentionnent les risques de vols et de pillages occasionnés par des groupes armés qui sèment çà et là trouble et terreur. Plusieurs personnes interrogées aux abords de Miti racontent qu'elles ont été contraintes d'abandonner maison, champs et petit bétail pour échapper temporairement à l'insécurité ambiante<sup>9</sup>. Si celles-ci trouvent refuge ailleurs, elles sont toutefois privées de leurs moyens de production, et donc de potentiels revenus. À cela s'ajoute un climat économique instable. Les

---

<sup>6</sup> Entretien avec une femme à Uvira, juin 2011.

<sup>7</sup> Observations réalisées à l'école de Kadutu, novembre 2013.

<sup>8</sup> Le Parc national Kahuzi-Biega, situé au nord-ouest de Bukavu, est devenu un lieu de refuge pour certains groupes armés.

<sup>9</sup> Entretiens réalisés auprès de plusieurs ménages à Miti, septembre 2014.

ménages interrogés rapportent en effet la volatilité du prix des matières premières exploitées de façon artisanale (coltan, cassitérite, or). Quant aux personnes actives dans le commerce, elles évoquent la volatilité des coûts de transport et les multiples « tracasseries » causées par les agents de l'État. Même des activités d'achat et de revente, en apparence faiblement risquées, sont soumises au Sud-Kivu à une part importante d'incertitude qui occasionne des rendements aléatoires.

En conclusion, si les tensions financières occasionnées par une naissance, un mariage, ou même des aléas naturels liés au climat ou à des maladies de cultures ont toujours existé, les sources de pressions financières se sont multipliées ces dernières années. La faiblesse des dépenses publiques implique que les frais de scolarité et soins de santé sont désormais à la charge des ménages ; tandis que le climat sécuritaire encore fragile au Sud-Kivu a d'importantes répercussions sur les activités économiques des individus.

#### **4. Stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires**

Pour faire face à une perte de revenus ou à des dépenses importantes ou imprévues, les personnes rencontrées au cours de notre enquête ont recours à plusieurs stratégies. Pour les présenter, nous distinguons 1) les stratégies individuelles (formelles et informelles), 2) les stratégies collectives informelles et 3) les stratégies collectives formelles. Ce choix est opéré pour des raisons de facilité par rapport aux suites de l'analyse sur les logiques socio-économiques qui sous-tendent ces stratégies de protection. Précisons encore que par stratégies formelles, nous entendons simplement qu'il s'agit de stratégies s'appuyant sur des acteurs ou des institutions qui disposent d'un statut juridique.

Les résultats de notre enquête nous ont permis d'identifier trois stratégies individuelles (ou du ménage) répandues : a) la constitution d'une épargne de précaution, b) la diversification des activités génératrices de revenus et c) le recours à de petits prêteurs informels. Une stratégie commune à de nombreux enquêtés consiste à épargner, constituer des réserves lorsque les affaires tournent afin d'y puiser en cas de besoin financier urgent. Mais la constitution d'une épargne de précaution ne se réalise pas sans peine. Lorsqu'elle est gardée à la maison, il faut résister à la tentation de l'utiliser à d'autres fins plus immédiates<sup>10</sup>, comme l'illustre cet extrait : « parce que quand je gardais l'argent à la maison, je m'apercevais après un temps

---

<sup>10</sup> Ce phénomène de décalage entre intention et réalisation d'épargne est démontré par les auteurs qui mettent en évidence l'existence de préférences temporelles (hyperboliques), tournées vers le présent (Gugerty 2007 ; Umuhire 2013).

que je l'avais bouffé sans m'en rendre compte<sup>11</sup> ». À cela s'ajoute la difficulté de résister aux sollicitations des proches qui viennent quémander de l'aide : « quand on travaille, on est confronté à beaucoup de dépenses, [...] au niveau familial, les problèmes ne manquent pas<sup>12</sup> ». Pour échapper à ces pressions, les personnes interrogées adoptent deux stratégies d'épargne individuelles (nous évoquerons plus tard les tontines, stratégie d'épargne collective). En milieu urbain, quelques ménages recourent aux services de collecteurs d'épargne. Ces collecteurs visitent quotidiennement leurs clients, sur leur lieu de travail ou à domicile, afin de collecter le montant d'épargne fixe accordé au préalable (variant généralement entre 0,2 et 2 dollars). En échange de l'épargne reçue, le collecteur composte la carte du client, composée de 30 cases représentant le nombre de jours dans le mois. Le client est en droit de récupérer son épargne auprès du collecteur à tout moment, mais ce dernier ponctionnera, peu importe le montant total de l'épargne, des frais équivalents à un jour d'épargne. Pour minimiser le rendement négatif sur leur épargne, les clients sont incités à se conformer à leur projet d'épargne.

Certaines personnes interrogées protègent leur épargne en transformant leur surplus monétaire en biens productifs, via l'achat d'animaux (une poule vaut généralement entre 3 et 10 dollars, une chèvre entre 30 et 50 dollars, et, dans le meilleur des cas, une vache s'acquiert entre 400 et 600 dollars) voire l'acquisition d'un terrain. Bien que transformés, ces biens sont considérés comme de l'épargne, comme en témoignent les deux extraits suivants : « avoir une chèvre chez soi, c'est comme avoir de l'argent dans sa poche<sup>13</sup> » ; « chez nous, les Bashi, l'élevage ce n'est pas un métier, c'est une épargne ». Les hommes interrogés privilégient aussi l'achat de tôles ou de briques, qu'ils destinent à la construction ou à l'extension d'une habitation future, mais qu'ils peuvent toutefois revendre en cas d'urgence. Si cette stratégie de transformation du surplus monétaire en biens productifs domine chez les ménages interrogés en milieu rural, elle est également pratiquée par des personnes rencontrées en milieu urbain<sup>14</sup>, pourtant proches des institutions de microfinance et des collecteurs d'épargne. Ces enquêtés urbains font le choix de transformer une partie de leur épargne monétaire par l'achat de bétail ou de terrains dans leur village d'origine afin que ces placements contribuent aux besoins de proches y résidant encore. Les familiers consomment ainsi les produits dérivés de l'épargne, tels que le lait et les œufs, pour satisfaire leurs besoins de consommation.

La diversification des activités génératrices de revenus est une stratégie de réduction des risques répandue parmi les personnes interrogées.

<sup>11</sup> Entretien avec une femme, Bukavu, octobre 2013.

<sup>12</sup> Entretien avec un homme, Bukavu, novembre 2013.

<sup>13</sup> Entretien avec un homme, Uvira, juin 2011.

<sup>14</sup> Données récoltées au cours d'entretiens à Uvira, juin 2011.

De fait, aucune personne rencontrée ne dépend d'une seule source de revenu. Les ménages cherchent à réduire autant que possible la variabilité de leurs revenus en multipliant les activités. Il peut s'agir d'activités de production artisanales entreprises à domicile (comme la fabrication de beignets de farine de manioc, de chips de bananes ou de savons traditionnels à base d'huile de palme) ou encore d'activités d'achat et de revente au détail de biens de consommation (haricots, farine, charbon de bois pour la cuisson, vêtements de seconde main). La revente au détail s'effectue à la maison (devant la porte ou à la fenêtre si l'habitation donne sur une ruelle fréquentée) ou de manière ambulante. Soulignons que tous les membres du ménage sont mis à contribution pour le bon fonctionnement de cette stratégie de diversification. La main-d'œuvre disponible du foyer contribue à la fabrication artisanale de produits ou est chargée d'assurer la revente à la maison<sup>15</sup>.

Dans cette région caractérisée par l'omniprésence des acteurs de l'aide, la participation recherchée à divers projets de développement relève en partie d'une stratégie de diversification des revenus. Cette stratégie n'a pas été explicitée par les personnes interrogées, mais plutôt observée au cours des enquêtes de terrain de 2013 et 2014. Certains individus multiplient les appartenances à des groupements (groupements de patients, associations de femmes vulnérables, coopératives de producteurs ou mutuelles) appuyés financièrement ou matériellement par des ONG. Les revenus susceptibles d'être engrangés par ces engagements communautaires – via le paiement de *per diem*, une rémunération ou des primes – représentent, chez certaines personnes rencontrées, un complément non négligeable<sup>16</sup>.

Certains enquêtés évoquent aussi la possibilité de s'adresser, en cas d'urgence, à des prêteurs informels. En ville, ils s'adressent aux cambistes, qu'on retrouve à tous les coins de rue. Ailleurs, il peut s'agir d'un individu de la communauté reconnu comme « Banque Lambert ». Ce nom, à l'origine, celui d'une banque belge de l'époque coloniale, désigne aujourd'hui dans le langage familier tout prêteur qui octroie des crédits sans délai, mais à des taux exorbitants. Il s'agit d'une forme de crédit pont, pris pour affronter un manque temporaire de liquidités, dont la durée peut être aussi courte qu'une journée et dépasse rarement un mois. Notons que ces prêteurs locaux offrent leurs services dans un rayon géographique spécifique, ce qui leur assure une connaissance des clients. Pour récupérer leur argent auprès d'un débiteur récalcitrant, certains n'hésitent pas à s'associer à des militaires pour exercer

---

<sup>15</sup> Observations réalisées lors de la fabrication artisanale de chips de bananes et de beignets de manioc dans deux ménages à Bukavu.

<sup>16</sup> L'importance des ressources du secteur de l'aide au Sud-Kivu conduit à l'adoption de comportements stratégiques de la part de certains acteurs populaires, qui cherchent volontairement à se positionner comme « bénéficiaires » potentiels (le Polain 2015).

des pressions. En raison du coût et du stress occasionné par cette forme de prêts, il s'agit néanmoins d'une stratégie de dernier recours.

Aux côtés de ces stratégies individuelles, les personnes interrogées mentionnent les stratégies collectives mises en œuvre informellement au niveau de la communauté. Parmi celles-ci, nous avons relevé dans les entretiens : a) la solidarité communautaire, b) les tontines, c) les mutuelles familiales, et enfin d) les groupes d'épargne (*savings groups*), promus et encadrés par des acteurs du développement.

Les réseaux de solidarité communautaire, qui se fondent sur les liens familiaux, de quartier ou d'église, jouent un rôle primordial dans les stratégies de protection des acteurs populaires. Cette assistance mutuelle, que certains enquêtés dénomment eux-mêmes « solidarité africaine », signifie que les membres appartenant à une même communauté adressent leur sympathie à l'égard d'un des leurs affecté par un événement particulier. Le soutien est non seulement affectif mais aussi matériel et/ou financier. Soulignons que le terme de « solidarité » ne présuppose pas qu'il s'agit de pratiques motivées par de l'altruisme (ni même un calcul intéressé ou autre considération morale). Car les normes qui commandent ce genre de pratiques semblent tellement évidentes aux yeux des personnes interrogées, et sont si ancrées socialement, qu'elles laissent peu de place à une réelle liberté individuelle. Les codes de l'assistance mutuelle au sein d'une communauté sont généralement connus et partagés par ses membres. Les enquêtés disent savoir plus ou moins ce que tel ou tel réseau attend d'eux comme contribution, en fonction du type d'événement. Cela transparait dans l'explication de l'un d'entre eux, qui nous précise : « pour le mariage d'un frère ou d'une sœur, je me dois d'apporter une chèvre et un casier de bières<sup>17</sup> ».

La solidarité communautaire justifie de même que les convives d'un mariage arrivent rarement les mains vides. La remise des cadeaux est organisée publiquement au cours du mariage. Les invités offrent tour à tour leur présent devant tous les invités présents. Le don d'une corde symbolise la contribution d'une chèvre ou d'une vache dont la valeur monétaire équivalente est remise aux jeunes mariés dans une enveloppe. Pourtant, une femme interrogée reconnaît que si elle a bien reçu une corde de vache, l'équivalent monétaire était ensuite bien inférieur à la somme attendue, comme en témoigne sa remarque, teintée de regrets : « une corde de vache qui ne valait même pas deux chèvres !<sup>18</sup> » Cette remarque pointe en quelque sorte l'affaiblissement des pratiques de solidarité communautaire. Car, en dépit des normes sociales véhiculées, ces pratiques d'assistance mutuelle dépendent

<sup>17</sup> Entretien avec un homme, salarié au sein d'une ONG, Bukavu, juin 2011.

<sup>18</sup> Entretien avec une femme, Bukavu, octobre 2013.

*in fine* davantage de la capacité financière que de la volonté des membres à honorer leurs obligations sociales. Et malgré la publicité des mécanismes, les stratégies d'évitement restent toujours possibles.

En cas de difficulté, les enquêtés disent se tourner aussi vers leur réseau (famille et amis) pour obtenir une aide ou un crédit. Le prêteur peut agir par devoir moral, comme en témoigne cette femme : « avant, j'avais recours à mon grand frère. Il me prêtait parfois 150 dollars, mais je peux dire que c'était presque un don parce qu'après avoir remboursé 50 dollars il me disait d'arrêter. Il me prêtait parce qu'il savait que je suis déjà veuve. Maintenant, il s'est fait voler, c'est difficile pour lui d'encore me prêter<sup>19</sup> ». Le prêteur peut également être motivé par la perspective d'un geste réciproque<sup>20</sup>. Les relations interpersonnelles dans lesquelles s'encastrent ces prêts commandent de ne pas appliquer d'intérêt : « je prête mon argent mais je n'ai jamais demandé un intérêt [...] comment je peux demander un intérêt ? Si l'autre commençait aussi à me demander des intérêts ? Dans notre famille, on s'aide, on s'entraide entre nous<sup>21</sup> ». Une forme d'intérêt, plus proche d'un partage de bénéfices, est appliqué lorsque le crédit est fructifié, comme en témoigne l'extrait suivant : « j'ai emprunté 80 dollars à un ami pour lancer mon élevage de poules. L'ami qui m'a prêté cet argent me connaissait, je pouvais lui confier mes problèmes. Après un certain temps, lorsque j'ai obtenu un petit bénéfice, je l'ai remboursé avec un petit quelque chose<sup>22</sup> ». Notons qu'en swahili, le terme « *faida* » ne désigne pas seulement l'« intérêt », mais se traduit également par « bénéfice », « profit » ou « avantage ». L'étymologie arabe de ce mot suggère une conception de l'intérêt plus proche de celle du principe de partage de perte et de bénéfices, caractéristique de la finance islamique, que de celle d'une rémunération de l'épargnant, propre à la finance occidentale moderne.

L'épargne, nous venons de le souligner, est une stratégie de protection courante. Les cotisations régulières au sein de tontines (« *likirimba* » en swahili ou encore « ristournes » pour les enquêtés urbains) constitue de même une forme d'épargne répandue. Ces associations populaires d'épargne et de crédit regroupent plusieurs personnes, souvent unies par des liens

---

<sup>19</sup> Entretien avec une femme, Bukavu, août 2014.

<sup>20</sup> Collins *et al.* (2009) distinguent les prêts « réciproques » et les prêts « obligatoires ». Pour les premiers, le prêteur peut espérer que l'emprunteur lui rende la faveur dans le futur s'il se trouve à son tour confronté à des difficultés financières. Dans le cas des prêts obligatoires, le comportement du prêteur est dicté par l'obligation de prêter lorsqu'une personne proche est dans le besoin.

<sup>21</sup> Entretien avec une femme, Bukavu, août 2014.

<sup>22</sup> Entretien avec une femme, Bukavu, août 2014.

de proximité (communautaires, géographiques ou professionnels)<sup>23</sup> qui décident collectivement du montant de et la fréquence de leurs cotisations. À chaque rencontre, la cagnotte (soit la somme des cotisations des membres) est remise à l'un des membres du groupe, de sorte qu'à la fin d'un cycle, chaque membre a eu son tour. Les tontines incitent et protègent la constitution d'une épargne, comme l'illustre l'extrait suivant : « si je dois me rendre moi-même à la COOPEC, je risque de négliger mon épargne, elle va devenir irrégulière. Avec la tontine, je suis obligé de trouver 10 dollars chaque jour ; je suis obligé de fournir des efforts chaque jour<sup>24</sup> ». Au-delà de cette fonction d'épargne, les personnes interrogées reconnaissent également à la tontine une fonction d'assurance<sup>25</sup>. Même dans les tontines qui allouent la cagnotte selon un ordre établi à l'avance, les enquêtés déclarent entreprendre des négociations – avec le groupe ou le bénéficiaire concerné – pour permuter l'ordre d'allocation en cas de besoin. La permutation de l'ordre est négociée avec ou sans frais, selon les motifs de l'échange et la relation qui unit les deux individus concernés. Les tontines au sein d'un quartier, d'un marché ou d'une église s'organisent généralement en fonction des capacités contributives des membres. Par exemple, au sein d'une même église opèrent quatre groupes de tontines dans lesquelles la contribution varie de 0,5 à 5 dollars chaque dimanche pour s'adapter aux différences de revenus<sup>26</sup>.

Si les tontines remplissent une fonction d'épargne et dans une moindre mesure d'assurance, les mutuelles, clubs d'entraide ou caisses sociales remplissent avant tout une fonction d'assurance. Ces mutuelles regroupent le plus souvent les ressortissants d'une même famille ou d'une même communauté qui décident de se réunir à une fréquence régulière<sup>27</sup>. Les réunions sont l'occasion de cotisations qui alimentent un fonds de soutien permettant de venir en aide à un membre de la communauté. Aujourd'hui, les mutuelles ne se fondent plus uniquement sur l'origine territoriale des membres, mais éga-

<sup>23</sup> Les tontines sont des associations d'épargne et de crédit informelles dont l'existence est documentée dans un nombre impressionnant de sociétés (voir, par exemple, Geertz 1962 ; Bouman 1995 ; Ardener 1964).

<sup>24</sup> Entretien avec un chauffeur de taxi, Bukavu, décembre 2013.

<sup>25</sup> Les auteurs de la littérature limitent généralement la fonction d'assurance aux tontines qui allouent la cagnotte par mise aux enchères (Calomiris & Rajaraman 1998 ; Klonner 2003 ; Gugerty 2007). Nos résultats suggèrent que même dans les tontines avec un ordre prédéfini d'allocation de la cagnotte, les relations interpersonnelles autorisent des négociations et permutations en cas d'urgence pour un membre du groupe.

<sup>26</sup> Entretien avec une femme, membre d'une tontine, Bukavu, octobre 2013.

<sup>27</sup> Selon Murhula Safari (2011), l'origine de ces mutuelles au Sud-Kivu est ancienne, et remonterait à la période coloniale, lorsque les travailleurs qui avaient quitté leur milieu d'origine pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des colonisateurs, ont cherché à recréer, dans leur nouveaux espaces de vie, une forme d'entraide en se regroupant par lieux d'origine.

lement sur des appartenances professionnelles ou des affinités. Il convient de noter qu'une caisse sociale est parfois incorporée au fonctionnement d'une tontine, via une déduction automatique d'une partie de la cagnotte ou la mise en réserve d'une cagnotte, afin de répondre aux attentes d'assistance mutuelle au sein du groupe.

Certains enquêtés appartiennent à un ou plusieurs groupes d'épargne (*savings groups*). Ces groupes sont mis en place avec le soutien d'ONG de développement, qui visent à améliorer la protection socio-économique des personnes vulnérables. Rien qu'au Sud-Kivu, pas moins de neuf organisations d'aide internationales sont impliquées dans la promotion et la création de groupes d'épargne fin 2014<sup>28</sup>. En dépit d'appellations diverses<sup>29</sup>, tous les modèles de groupes d'épargne s'organisent autour de deux caisses : (1) une caisse d'épargne et de crédit et (2) une caisse de solidarité. Ces deux caisses sont alimentées par des cotisations régulières des membres dont le montant est fixé collectivement. Ces modèles de groupes d'épargne s'inspirent des pratiques populaires observées au sein des associations d'épargne et de crédit comme les tontines ou les mutuelles, tout en visant à en améliorer le fonctionnement (en sélectionnant les pratiques considérées comme les plus efficaces) et à en faciliter la diffusion (via une standardisation des règles). En réalité, ces modèles de groupes d'épargne se situent à la frontière entre le formel et l'informel, puisqu'ils ne bénéficient d'aucun statut juridique, mais opèrent selon des règles plus ou moins formalisées, enseignées par les agents de développement qui promeuvent leur adoption.

La caisse d'épargne et de crédit collecte l'épargne des membres, laquelle leur est ensuite prêtée. Cette caisse permet donc d'obtenir un crédit en cas de besoin, sans délai ni garantie, même si le montant est limité par les fonds disponibles en caisse. Les membres sollicitent un crédit lors des réunions du groupe (hebdomadaires ou mensuelles, selon la fréquence fixée). Le délai de remboursement varie entre 1 et 4 mois et le coût du crédit entre 5 et 20 % de la somme empruntée<sup>30</sup>. À nouveau, il ne s'agit pas exactement d'un taux d'intérêt, mais plutôt d'un coût d'emprunt. Le modèle des mutuelles de solidarité (MUSO) réfute explicitement la notion d'intérêt et préfère l'appellation de « PAF » (acronyme de « Participation aux Frais de gestion »). Pourtant, les frais de gestion réels sont faibles puisqu'ils sont assumés entièrement et bénévolement par les membres du groupe. Or, la PAF, convertie

---

<sup>28</sup> Il s'agit des ONG internationales suivantes : CARE, CARITAS, CRS, IRC, Louvain Coopération, PNUD, SIDI, W4W, ZOA.

<sup>29</sup> Les plus connus étant l'Association villageoise d'épargne et de crédit (AVEC), Village Savings and Loan Association (VSLA), Savings and Internal Lending Community (SILC), Saving for Change (SfC) et Mutuelle de solidarité (MUSO).

<sup>30</sup> Résultats obtenus au cours d'observations de groupes MUSO au Sud-Kivu, en 2013 et 2014.

en pourcentage du montant, représente une charge mensuelle oscillant entre 3 et 10 % du crédit, mais permet en revanche de couvrir le risque et faire fructifier le fonds. Malgré ces deux principales limites – frais d'emprunt élevés et montant du crédit limité par l'autofinancement –, les participants à ces groupes d'épargne valorisent la rapidité, la flexibilité et le degré de négociabilité qu'autorisent ces associations. Car les relations interpersonnelles qu'entretiennent les membres des groupes impliquent, tout comme pour les prêts interpersonnels évoqués ci-dessus, qu'un retard de remboursement peut être toléré ou négocié avec le reste du groupe<sup>31</sup>.

Outre la fonction de protection par le biais du crédit, les groupes d'épargne offrent également une forme d'assurance à travers la caisse de solidarité. Cette caisse, également alimentée par des cotisations régulières, verse des indemnités aux membres affectés par l'un des événements préalablement identifiés par le groupe comme donnant lieu à une compensation. Les événements généralement retenus sont les mêmes que ceux qui appellent à une solidarité communautaire (naissance, mariage, funérailles et maladie). Si la caisse octroie des compensations financières, il n'est pas rare que les membres y ajoutent des compensations en nature, surtout en milieu rural (collecte de bois de chauffe, apport d'une poignée de haricots pour venir en aide à un membre malade...). Il est intéressant de noter que certains groupes d'épargne investissent une partie de leurs bénéfices collectifs afin de lancer une activité génératrice de revenus (location d'un champ communautaire, production artisanale de savons ou de braseros, achat d'un moulin à manioc), dont les bénéfices sont destinés à renforcer les caisses communes du groupe.

Quelques enquêtés nous confient souscrire à des mutuelles de santé, des associations formelles visant à améliorer l'accès aux soins de santé. Les premières mutuelles de santé sont apparues dans les années 1990 au Sud-Kivu, à l'initiative d'acteurs du développement soucieux de favoriser l'accessibilité financière aux soins de santé pour les populations plus vulnérables (notamment le Bureau diocésain des Œuvres médicales [BDOM], avec l'appui financier de plusieurs bailleurs internationaux). L'adhésion à une mutuelle réduit la charge financière des soins médicaux puisque la mutuelle couvre généralement – sur la base d'une tarification négociée avec les prestataires de soins – 50 % des frais facturés pour les soins ambulatoires et 80 % des frais pour les soins hospitaliers. Pour devenir membre,

---

<sup>31</sup> Nos observations rejoignent celles de Johnson et Sharma (2007) à propos des retards de remboursement dans les groupes d'épargne au Kenya. Les auteurs mettent en évidence la « négociabilité » des prêts, rendue possible par les relations sociales qui les sous-tendent. Ils ajoutent que cette négociabilité est la plus grande force de ces groupes (les termes de remboursement s'adaptent de façon flexibles aux difficultés des membres) autant que leur plus grande vulnérabilité (un défaut de remboursement menace la pérennité du groupe).

les adhérents doivent s'acquitter d'une cotisation annuelle pour l'ensemble des membres de leur ménage (entre 3-7 dollars par individu). Si cette unité familiale d'adhésion présente l'avantage de limiter les risques de sélection adverse pour la mutuelle, elle constitue, selon les enquêtés, une barrière financière pour les familles nombreuses.

Les institutions de microfinance (IMF) sont principalement utilisées par les personnes interrogées en milieu urbain. Les exigences de garanties matérielles (comme la preuve d'un titre foncier) et le délai d'attente pour l'analyse d'une demande de crédit rend les produits financiers inadaptés aux urgences financières. Certaines personnes déplorent également le manque de souplesse des agents de crédit employés au service de ces structures, car ces derniers ne tolèrent aucun retard de remboursement et sanctionnent sans délai. Quant aux individus interrogés en milieu rural, la distance géographique explique à elle seule le faible attrait de ce type d'institutions.

Nous venons de décrire les multiples stratégies de sécurisation et de protection mobilisées par les acteurs populaires au Sud-Kivu. En l'absence de mécanismes de protection institutionnels publics, les personnes rencontrées au cours de notre enquête s'appuient sur une combinaison complexe de stratégies de protection complémentaires. Les enquêtés recourent le plus souvent à plusieurs stratégies en même temps, suggérant qu'une seule stratégie suffit rarement seule à les protéger des conséquences négatives d'un choc. Les ménages les plus vulnérables sont souvent exclus des groupements informels (tontines, mutuelles, caisses sociales) autant que des COOPEC et des mutuelles de santé. Leurs moyens de protection sont limités. Ils gèrent les chocs vaille que vaille, le plus souvent exposés à des risques de vulnérabilité aggravée.

## **5. Des logiques socio-économiques plurielles**

Les différentes stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires que nous venons d'identifier opèrent selon des logiques socio-économiques variées. L'objectif n'est pas de réduire chaque stratégie à un seul principe d'intégration, mais à l'invitation de Polanyi, de repérer les formes d'enchevêtrement, de complémentarité et de contradiction des logiques au sein d'une même stratégie.

### ***5.1. Administration domestique au cœur de la valorisation de l'épargne***

L'épargne en nature repose sur la logique de l'administration domestique. L'avantage de cette pratique, selon les personnes interrogées, est la perception de faire fructifier de l'épargne accumulée au sein du groupe familial. Pour les habitants en milieu urbain, l'épargne en nature dans le

village d'origine présente l'avantage d'entretenir des liens et d'honorer un devoir de solidarité envers les membres restés au village, qui bénéficient de l'usufruit.

La stratégie de diversification des risques permet non seulement de réduire les aléas de revenus, mais également de satisfaire aux besoins de subsistance du ménage. Cela apparaît évident en milieu rural, où les ménages font le choix d'une variété de cultures vivrières, destinées à l'autoconsommation. En milieu urbain, la nature des activités de production et de commercialisation identifiées durant nos enquêtes (achat/revente de beignets, farine, haricots, braises) suggère que l'activité entreprise sert autant à la (re)vente sur le marché (afin de dégager un surplus monétaire) qu'à satisfaire les besoins de consommation du ménage. La stratégie de diversification des activités génératrices de revenus répond donc à une logique d'administration domestique, qui prend cependant appui sur une logique de marché.

## **5.2. Prédominance de logiques réciprocaires**

Rappelons deux traits caractéristiques de la circulation des biens et services dans une logique de réciprocité : la volonté de manifester un lien social entre les parties prenantes, qui sont en relation d'interdépendance volontaire, et des échanges fondés sur la base d'une « équivalence » socialement acceptable plutôt qu'une identité parfaite.

La solidarité communautaire est sous-tendue par une logique réciprocaire. Comme nous l'avons mis en évidence dans les sections précédentes, certains événements (naissance, mariage, funérailles, maladies) donnent lieu à des dons monétaires ou en nature – les dons en nature répondent à une logique d'administration domestique. Ces échanges de dons tissent à leur tour les liens de la communauté. La contribution de chacun se fait suivant un critère d'adéquation de la contribution, lequel doit apparaître socialement acceptable par l'ensemble du groupe. L'acceptation par la communauté est rendue possible par les modes d'expression publique de ces échanges. Pourtant, malgré l'obligation morale qui nourrit ces gestes d'entraide, « ce n'est pas toujours facile ; ce n'est pas tout le monde qui va donner quelque chose<sup>32</sup> ». La solidarité communautaire tend à devenir une forme d'assistance incertaine aux yeux des personnes interrogées.

Les groupements informels, tels que les tontines, les mutuelles d'entraide ou les groupes d'épargne, redéfinissent de nouvelles formes d'entraide mutuelle réciprocaire. Les membres se choisissent librement pour entrer, très clairement, en relation de complémentarité et d'interdépendance. Ils définissent collectivement les règles d'entraide avant de se contraindre

<sup>32</sup> Entretien avec un homme, Kiliba, juin 2011.

mutuellement à leur respect, sous peine d'exclusion. La volonté d'adhérer à ces groupements trouve son origine dans la perception d'une « solidarité plus solide, plus facile et plus rapide<sup>33</sup> », en comparaison avec l'assistance mutuelle traditionnelle. En témoignent certaines appellations de mutuelles très explicites comme celle de « caisse sociale solide, car ensemble on forme une unité solide, qu'on ne peut pas casser. Cette caisse est sûre, on peut compter dessus et elle solidifie nos relations<sup>34</sup> ». Ces groupements informels ne se réduisent pas à leur seule fonction de protection ; ils remplissent de toute évidence une fonction de maillage social entre les membres. Les réunions de ces groupements sont des moments de partage et de sociabilité privilégiés.

Néanmoins, ces groupements informels créent des espaces de solidarité plus étroite et plus exclusive. S'ils se fondent généralement sur des liens préexistants d'appartenance (famille, église, voisinage), les capacités contributives du nouveau membre sont désormais examinées, comme l'illustrent les deux extraits suivants : « on étudie aussi beaucoup les gens avant d'accepter un nouveau membre, on sait ce qu'il fait, où il travaille, on sait localiser l'argent<sup>35</sup> », « on ne peut pas accepter tout le monde ». Au sein d'une même communauté (église, quartier, marché, profession), les groupements informels se créent suivant les capacités financières des membres de la communauté élargie, suggérant en cela une forme d'intérêt personnel, qui reste cependant encadrée par la logique réciprocitaire dominante.

Le mode de fonctionnement des groupes d'épargne impulsés par les ONG de développement s'inspire des pratiques observées au sein des tontines. Si la logique réciprocitaire reste un fondement de ces modèles, ils introduisent également des logiques marchande et de redistribution. Dans les tontines, la cagnotte est allouée « à tour de rôle », conformément à une logique de redistribution réciprocitaire. Mais qu'en est-il lorsque l'octroi de prêts dans les groupes d'épargne est conditionné par le versement d'un intérêt ? À nos yeux, cette condition introduit une forme de logique marchande via l'attribution d'un prix à la ressource échangée (en l'occurrence, un intérêt chargé d'équilibrer l'offre et la demande de monnaie). Si l'échange n'a pas lieu entre deux anonymes et que les promoteurs des mutuelles de solidarité insistent sur le fait que le versement d'un intérêt ne doit pas être interprété comme une charge anonyme<sup>36</sup>, cette nouveauté n'introduit pas moins subrepticement une logique de marchandisation (*commodification*) de la ressource monétaire. L'intérêt, ou le prix de la monnaie, est justifié

<sup>33</sup> Entretien avec un homme, membre d'une tontine, Bukavu, novembre 2013.

<sup>34</sup> Entretien avec un homme, membre d'une mutuelle de solidarité, Bukavu, novembre 2013.

<sup>35</sup> Entretien avec une femme, membre d'une tontine, Kalehe, juin 2011.

<sup>36</sup> Voir Taillefer & Rossier 2005.

comme un moyen d'encourager une meilleure allocation de la ressource monétaire par un mécanisme de prix.

À cela s'ajoute une logique de redistribution, absente des groupements informels. Car les groupes d'épargne sont créés à l'initiative d'ONG désireuses de combattre la vulnérabilité des ménages. Pour promouvoir la création de groupes d'épargne, ces ONG sont soutenues financièrement par des ressources de la coopération internationale. À la suite de Gardin (2006), on pourrait voir dans cette relation à l'ONG une forme de réciprocité inégalitaire, qui correspond à la solidarité pour autrui lorsque le bénéficiaire (en l'occurrence, le groupe d'épargne) n'est pas en position de rendre ce qui lui est attribué (l'ONG). Mais la symétrie entre groupes, fondement de la réciprocité, peut toutefois être contestée. À la suite de Lemaître (2009), il est donc peut-être plus judicieux de voir dans cette solidarité internationale une logique de redistribution. Les ressources de l'ONG sont, en effet, issues des bailleurs de fonds de la coopération internationale, qui relèvent de la redistribution, les ONG internationales et locales jouant un rôle d'intermédiaires. La réciprocité qui se déploie entre les membres du groupe d'épargne est donc en quelque sorte encadrée par la redistribution. Ces réflexions nous renvoient à la question des frontières parfois poreuses entre redistribution et réciprocité, déjà présente dans les ouvrages de Mauss (1923) et Polanyi (1944). En effet, comme le souligne Gardin (2006), il semble que pour ces auteurs, le concept de don s'applique aussi à la sphère de la redistribution.

### ***5.3. Mutuelles de santé et COOPEC : réciprocité menacée par des logiques de redistribution et de marché***

Les mutuelles de santé et les COOPEC sont deux modèles qui reposent, dans leurs principes, sur un idéal démocratique, participatif et non lucratif, qui implique une interdépendance volontaire et complémentaire des membres, suggérant la primauté d'une logique réciprocitaire. Des logiques de redistribution et de marché semblent cependant concurrencer cette logique réciprocitaire.

À la base, l'esprit des mutuelles de santé repose donc sur une logique de symétrie entre les mutualistes eux-mêmes, tout comme les tontines. Le mouvement mutualiste est soutenu par un objectif social et politique d'accès aux soins de santé des communautés locales quel que soit leur niveau de revenu. Les cotisations ne sont pas fixées en fonction du risque du bénéficiaire, comme le voudrait une logique marchande. En pratique, les mutuelles de santé au Sud-Kivu émanent d'initiatives centralisées, de la part d'acteurs du champ de la santé, soucieux d'améliorer l'accessibilité des populations aux soins de santé. Portés par cette ambition, ceux-ci développent alors de manière systématique la mise en place de mutuelles de santé. Cette dynamique présente l'avantage d'une diffusion rapide du système

mutualiste, tout en assurant au mouvement l'assise qui lui est nécessaire. En effet, l'isolement des mutuelles les rend vulnérables, alors que leur diffusion et leur mise en réseau leur permettent de renforcer leur viabilité. En cela, on peut rapprocher ces dynamiques d'appui extérieur d'une logique de redistribution, qui reste cependant volontaire puisque l'autorité centrale ne peut imposer l'adhésion. Mais cette logique de redistribution, en visant l'expansion rapide du mouvement mutualiste, menace à son tour de fragiliser les dynamiques d'entraide mutuelle ancrées dans la réciprocité. Comme le soulignent Nyssens et Vermer (2012), il convient, sans doute, de trouver un compromis entre, d'une part, la diffusion et la professionnalisation nécessaires des mutuelles de santé et, d'autre part, le maintien de leur autonomie indispensable à leur viabilité sociale.

En théorie, les principes de base des COOPEC suggèrent également une logique de réciprocité. Pourtant, elles semblent de plus en plus soumises à des logiques marchandes, comme le déplore un enquêté : « Parce que les COOPEC, si seulement elles n'étaient pas détournées de leurs missions... Mais courant derrière la rentabilité, elles ont été obligées de quitter leur mission à l'initiale<sup>37</sup> ». Parce qu'elles concentrent leur clientèle sur la classe moyenne urbaine et conditionnent l'octroi d'un crédit à l'apport de garanties, les COOPEC sont assimilées à une banque commerciale. Les frais d'adhésion à un prix d'accès et le mouvement de circulation des ressources par un échange marchand plus que par un échange intégratif ancré dans la réciprocité – c'est-à-dire dans une reconnaissance d'interdépendances entre membres d'une même communauté – achèvent de confirmer cette perception.

Si les activités des mutuelles de santé et COOPEC sont donc, à l'origine et dans l'idéal, encastrées et contenues par l'objectif collectif, la croissance trop rapide du mouvement ou la course à la rentabilité menace la logique réciprocitaire au cœur de leur fondement.

#### ***5.4. Logique de marché dominée par des liens clientélistes***

Si la logique de marché, selon laquelle l'action est fonction d'une recherche de profit et d'enrichissement personnel, domine peu les stratégies de protection mobilisées par les acteurs populaires, elle n'est pas non plus totalement absente.

Lorsqu'elle s'observe, elle prend plutôt la forme de « liens clientélistes » que de « place de marché », pour faire référence à la distinction opérée par Servet. Les collecteurs d'épargne qui visitent quotidiennement leurs clients sur les marchés ou à domicile, ou les activités d'achat et de revente qui ont lieu dans le quartier, et dont les clients appartiennent généralement

---

<sup>37</sup> Entretien avec un homme à Bukavu, septembre 2014.

à l'entourage social direct du vendeur, opèrent selon une logique de liens clientélistes. On est, dans ces pratiques marchandes, bien loin de la logique d'anonymat. Dans une certaine mesure, même les prêteurs locaux qui offrent en dernier recours des prêts à des taux exorbitants opèrent selon une logique de liens clientélistes puisque leur activité de prêts repose sur la bonne connaissance de leurs clients.

**Tableau 4 : logiques socio-économiques dominantes dans les stratégies de protection**

	Admin. domes- tique	Récipro- cité	Redistri- bution	Échange marchand
Constitution d'épargne de protection via l'achat de biens productifs	x			
Constitution d'épargne de protection via les collecteurs journaliers				x
Diversification des activités génératrices de revenus	x			
Prêteurs locaux				x
Solidarité communautaire traditionnelle	x	x		
Prêts interpersonnels	x	x		
Tontines		x		
Mutuelles familiales ou communautaires		x		
Groupes d'épargne ( <i>savings groups</i> ) impulsés par des ONG		x	x	
Mutuelles de santé		x	x	x
COOPEC		x	x	x

## Conclusion

Ce travail vise à mettre en lumière les logiques socio-économiques à l'œuvre dans les stratégies de protection des acteurs populaires. Malgré son caractère exploratoire, qui constitue de toute évidence sa principale limite, il nous invite à tirer quelques conclusions.

La première est qu'adopter une vision substantive de l'économie permet de saisir l'encastrement de stratégies de protection dans l'ordre social.

Les stratégies de protection sous-tendues par des logiques d'administration domestique et de réciprocité ne peuvent être réduites à leur fonction de protection économique. Les stratégies prennent appui sur des relations sociales (préexistantes), mais les flux économiques d'assistance nourrissent d'autres finalités. Les échanges réciprocaires qui ont lieu autour de la naissance, du mariage et du décès suggèrent que ces flux font également fonction d'institutions sociales, symboliques, religieuses, donc non économiques. De manière plus subtile, l'encastrement social prévaut de même pour certaines stratégies de protection individuelles, qui entraînent des individualités financières, sans individuation à proprement parler. Au Sud-Kivu, l'ordre économique n'agit pas seul, de façon autonome et indépendante, il est encadré par l'ordre social.

Une seconde conclusion est que les logiques réciprocaire, redistributive et marchande se côtoient, s'enchevêtrent et s'encadrent au sein parfois d'une même stratégie. Nous avons montré que les groupes d'épargne sont fondés sur une logique de réciprocité, mais que leur diffusion invoque elle-même des ressources issues de la redistribution. De même, l'expansion et la professionnalisation, d'une part, du mouvement mutualiste reposant sur une logique redistributive de type volontaire, et d'autre part, du mouvement coopératif reposant sur une logique marchande, viennent enserrer, mais au risque de la fragiliser, la logique réciprocaire sur laquelle ces mouvements se fondent.

Enfin, il apparaît que la confiance est un élément indispensable au bon fonctionnement des logiques socio-économiques. La logique réciprocaire se fonde sur une confiance mutuelle, qui est le produit d'interactions répétées entre les différentes parties (Fafchamps 2004). Les logiques de redistribution et de marché reposent quant à elles sur une confiance institutionnelle et généralisée. Or, ces deux dernières formes de confiance font le plus souvent défaut dans le contexte particulièrement instable du Sud-Kivu, entravant le bon fonctionnement des stratégies de protection sous-tendues par ses deux formes de logiques socio-économiques. Repenser les formes de protection sociale en RDC pose donc en filigranes la question de la construction de la confiance institutionnelle et généralisée.

## Bibliographie

Alderman, H. & Paxson, C.H. 1992. « Do the poor insure?: a synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries ». *World Bank Publications* 164.

Allen, H. & Panetta, D. 2010. *Savings Groups: What Are They?* Washington : The SEEP Network.

- Ardener, S. 1964. « The comparative study of rotating credit associations ». *The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 94 (2) : 201-229.
- Ayimпам, S. 2014. *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux*. Paris : Karthala.
- Basaza, R., Criel, B. & Van der Stuyft, P. 2008. « Community health insurance in Uganda: why does enrolment remain low? A view from beneath ». *Health Policy* 87 (2) : 172-184.
- Besley, T. 1995. « Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries ». *The Journal of Economic Perspectives* 9 (3) : 115-127.
- Bouman, F. 1995. « Rotating and accumulating savings and credit associations: a development perspective ». *World Development* 23 (3) : 371-384.
- Calomiris, C. & Rajaraman, I. 1998. « The role of ROSCAs: lumpy durables or event insurance? ». *Journal of Development Economics* 56 (1) : 207-216.
- Cohen, M. & Sebstad, J. 2005. « Reducing vulnerability: the demand for microinsurance ». *Journal of International Development* 17 (3) : 397-474.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, R. & Ruthven, O. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton : Princeton University Press.
- De Allegri, M., Sanon, M. & Sauerborn, R. 2006. « “To enrol or not to enrol?”: a qualitative investigation of demand for health insurance in rural west Africa ». *Social Science & Medicine* 62 (6) : 1520-1527.
- De Herdt, T. & Marysse, S. 1996. *L'Économie informelle au Zaïre. (Sur)vie et pauvreté dans la période de transition*. Paris : L'Harmattan.
- Deaton, A. 1992. « Household saving in LDCs: credit markets, insurance and welfare ». *The Scandinavian Journal of Economics* : 253-273.
- Defourny, J. & Failon, J. 2011. « Les déterminants de l'adhésion aux mutuelles de santé en Afrique subsaharienne. Un inventaire des travaux empiriques ». *Mondes en développement* 1 : 7-26.
- Degavre, F. & Lemaître, A. 2008. « Approches substantives de l'économie : des outils pour l'étude des organisations d'économie sociale ». *Revue Interventions économiques* 38.
- Degavre, F. & Nyssens, M. 2008. « L'innovation sociale dans les services d'aide à domicile. Les apports d'une lecture polanyienne et féministe ». *Revue française de Socio-Économie* 2 : 79-98.
- Dercon, S. 2002. « Income risk, coping strategies, and safety nets ». *The World Bank Research Observer* 17 (2) : 141-166.
- Dercon, S. 2004. *Insurance Against Poverty*. Oxford : Oxford University Press.
- Dercon, S. & Krishnan, P. 2000. « Vulnerability, seasonality and poverty in Ethiopia ». *Journal of Development Studies* 36 (6) : 25-53.
- Fafchamps, M. 1992. « Solidarity networks in preindustrial societies: rational peasants with a moral economy ». *Economic Development and Cultural Change* :147-174.

Fafchamps, M. 1999. *Rural Poverty, Risk and Development: Report Submitted to FAO*. Food & Agriculture Org.

Fafchamps, M. 2004. *Market Institutions in Sub-Saharan Africa*. Cambridge : MIT Press.

« Enquête FinScope de consommation. République démocratique du Congo ». Johannesburg. Consulté le 1<sup>er</sup> décembre sur <http://www.finmark.org.za/launch-results-finscope-consumer-survey-democratic-republic-of-congo-drc-2014/>

Fonteneau, B. 2004. « Les défis des systèmes de micro-assurance santé en Afrique de l'ouest. Cadre politique, environnement institutionnel, fonctionnement et viabilité ». Leuven: Hoger Instituut voor Arbeid.

Gardin, L. 2006. *Les Initiatives solidaires. La Réciprocité face au marché et à l'État*. Toulouse : Érès.

Geertz, C. 1962. « The rotating credit association: a “middle rung” in development ». *Economic Development and Cultural Change* 10 (3) : 241-263.

Gregory, C. 2009. « Whatever happened to householding? » In C. Hann & K. Hart (éd.), *Market and Society: The Great Transformation Today*. Cambridge : Cambridge University Press.

Gugerty, M.K. 2007. « You can't save alone: commitment in rotating savings and credit associations in Kenya ». *Economic Development and Cultural Change* 55 (2) : 251-282.

Hann, C. & Hart, K. (éd.). 2009. *Market and Society: the Great Transformation Today*. Cambridge : Cambridge University Press.

Hillenkamp, I. 2013. « Le principe de *householding* aujourd'hui. Discussion théorique et approche empirique par l'économie populaire ». In I. Hillenkamp & J.-L. Laville (éd.), *Socioéconomie et démocratie : l'actualité de Karl Polanyi*. Toulouse : Érès, pp. 215-239.

Hillenkamp, I., Lapeyre, F. & Lemaître, A. 2013. *Securing Livelihoods: Informal Economy Practices and Institutions*. Oxford : Oxford University Press.

INS (Institut national de la Statistique). 2014. « Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages/2012 ». Kinshasa : ministère du Plan et suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité.

Jacquier, C. 1999. « L'épargne et le crédit solidaire dans les pays en développement ». In J. Defourny, P. Develtere & B. Fonteneau (éd.), *L'Économie sociale au nord et au sud*. Bruxelles : De Boeck Université, pp. 59-82.

Johnson, S. & Sharma, N. 2007. « “Institutionalizing suspicion”: the management and governance challenge in user-owned microfinance groups ». *What's Wrong with Microfinance?* : 61-72.

Johnson, S., Malkamaki, M. & Nino-Zarazua, M. 2010. « The role of informal groups in financial markets: evidence from Kenya ». Reports/Papers.

Klonner, S. 2003. « Rotating savings and credit associations when participants are risk averse? ». *International Economic Review* 44 (3) : 979-1005.

Laville, J.-L. 2003. « Avec Mauss et Polanyi, vers une théorie de l'économie plurielle ». *Revue Du MAUSS* 21 (1) : 237.

Lemaître, A. 2009. *Organisations d'économie sociale et solidaire. Lecture de réalités Nord et Sud à travers l'encastrement politique et une approche plurielle de l'économie*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.

le Polain, M. & Nyssens, M. 2013. « An analysis of the socio-economic logics underpinning formal and informal strategies for coping with economic hardships in South Kivu, Democratic Republic of the Congo ». In I. Hillenkamp, F. Lapeyre & A. Lemaître (éd.), *Securing Livelihoods: Informal Economy Practices and Institutions*. Oxford : Oxford University Press.

le Polain, M. 2015. « L'argent ne tombe pas du ciel, sauf à Bukavu. Perceptions de l'argent de l'aide ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp.

MacGaffey, J. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.

Malinowski, B. & Devyver, S. 2002. *Les Argonautes du Pacifique occidental*. Paris : Gallimard.

Masangu Mulongo, J.-C. 2012. « Rapport d'activités 2011 du secteur de la microfinance en République démocratique du Congo ». Kinshasa : Banque centrale du Congo.

Maucourant, J. & Plociniczak, S. 2011. « Penser l'institution et le marché avec Karl Polanyi ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* 10.

Mauss, M. & Weber, F. 2012. *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*. Paris : Presses universitaires de France.

Meyer, C. 2015. « La pluralité des logiques d'action de la Banque Palmas au Brésil : entre développement local et partenariats au niveau national ». *Revue française de Socio-Économie* 1 : 59-76.

Morduch, J. 1999. « Between the state and the market: can informal insurance patch the safety net? » *The World Bank Research Observer* 14 (2) : 187-207.

Murhula Safari, A. 2011. « La pratique informelle de l'épargne et de crédit dans la ville de Bukavu ». Mémoire. Université évangélique en Afrique.

Nyenyenzi, B.A. & Ansoms, A. 2015. « Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement ». In S. Marysse & J. Omasombo, *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 86), pp. 215-36.

OCHA. 2015. « Bulletin d'informations humanitaires n° 07/15 ». Sud-Kivu : Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

Périlleux, A. 2009. « La gouvernance des coopératives d'épargne et de crédit en microfinance : un enjeu de taille ». *Reflets et perspectives de la vie économique* 48 (3) : 51-60.

- Polanyi, K. 1971. *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Henry Regnery Co.
- Polanyi, K. 2008. *Essais*. Paris : Seuil.
- Polanyi, K. 2009. *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard.
- Robbins, L. 1932. « The nature and significance of economic science ». *The Philosophy of Economics: an Anthology* 1 : 73-99.
- Rutherford, S. & Arora, S. 2009. *The Poor and Their Money: Microfinance from a Twenty-First Century Consumer's Perspective*. Bourton : Practical Action.
- Sabourin, E. 2012. *Organisation et sociétés paysannes. Une lecture par la réciprocité*. Versailles : Quae.
- Servet, J.-M. 2007. « Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi. Contribution à une définition de l'économie solidaire ». *Revue du Tiers-Monde* 190 : 255-173.
- Servet, J.-M. 2009. « Towards an alternative economy: reconsidering the market, money and value ». In C. Hann & K. Hart (éd.), *Market and Society: The Great Transformation Today*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Soglohoun, P. 2012. « Contribution des mutuelles de santé à l'organisation de la demande des services et soins de santé en RDC ». Bethesda : Health Systems 20/20 project.
- Thurnwald, R. 1937. *L'Économie primitive*. Paris : Payot.
- Trefon, T. 2004. *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*. Londres : Zed Books.
- Udry, C. 1994. « Risk and insurance in a rural credit market: an empirical investigation in Northern Nigeria ». *The Review of Economic Studies* 61 (3) : 495-526.
- Umuhire, P.-G. 2013. *Informal Finance and Formal Microfinance: The Rationale of Their Coexistence in the Context of Urban African Financial Markets*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Vermer, M.-C., Nyssens, M. & Wélé, P. 2012. « Les enjeux de la régulation des mutuelles de santé au Bénin ». In F. Leloup, J. Brot & H. Gerardin, *L'État, acteur du développement*. Paris : Karthala, pp. 123-140.
- Weijjs, B., Hilhorst, D. & Ferf, A. 2012. « Livelihoods, basic services and social protection in Democratic Republic of the Congo ». Wageningen : Wageningen University.
- Yunus, M. & Jolis, A. 2003. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*. New York : Public Affairs.



## LES CAHIERS AFRICAINS

### AFRIKA STUDIES

#### 2017

TREFON, Theodore & DE PUTTER, Thierry (éd.), *Ressources naturelles et développement: le paradoxe congolais*, n° 90, 2017, 204 p., 24,50 €.

#### 2016

MABIALA MANTUBA-NGOMA, Pamphile & ZANA ETAMBALA, Mathieu, *La Société congolaise face à la modernité (1700-2010). Mélanges eurafricains offerts à Jean-Luc Vellut*, n° 89, 2016, 392 p., 38 €.

TREFON, Theodore & KABUYAYA, Noël (éd.), *Précarité et bien-être à Goma (RDC) : récits de vie dans une ville de tous les dangers*, n° 88, 2016, 196 p., 21,50 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO TSHONDA, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*, n° 87, 2016, 328 p., 35 €.

#### 2015

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO TSHONDA, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politique, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*, n° 86, 2015, 304 p., 32,50 €.

#### 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., 24 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, n° 82, 2013, 320 p., 33,50 €.

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., 33 €.

#### 2012

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, n° 80, 2012, 272 p., 28,50 €.

DE SAINT MOULIN, Léon, *Kinshasa. Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

**2011**

NORET, Joël, et PETIT, Pierre, *Mort et dynamiques sociales au Katanga (République démocratique du Congo)*, n° 78, 2011, 160 p., 16,50 €.

**2010**

DE SAINT MOULIN, Léon, *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*, n° 77, 2010, 306 p., 29 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Réforme au Congo (RDC). 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 € (épuisé).

BOUVIER, Paule, en collaboration avec Francesca BOMBOKO, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, n° 63-64, série 2003, 328 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 256 p., 23 €.

**2003**

N'SANDA BULELI, Léonard, *La Bataille de Kindu ou le récit d'une défaite*, n° 60, série 2002, 181 p., 18 €.

KENNES, Erik, en collaboration avec MUNKANA N'GE, *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, n° 57-58-59, série 2002, 431 p., 35 €.

RUBBERS, Benjamin, *Devenir médecin en République démocratique du Congo. La trajectoire socioprofessionnelle des diplômés en médecine de l'université de Lubumbashi*, n° 56, série 2002, 132 p., 14 €.

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de Charles TSHIMANGA, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, n° 53-54-55, série 2001-2002, 460 p., 35 €.

## 2002

DE VILLERS, Gauthier, JEWSIEWICKI, Bogumil et MONNIER, Laurent (sous la direction de), *Manières de vivre. L'Économie de la débrouille au Congo/Kinshasa*, n° 49-50, série 2001, 205 p., 17, 50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, n° 51-52, série 2001, 220 p., 18 €.

## 2000

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Itinéraires croisés de la modernité. Congo belge (1920-1950)*, n° 43-44, 2000, 295 p., 20 €.

MONNIER, Laurent, JEWSIEWICKI, Bogumil et DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Chasse au diamant au Congo/Zaïre*, 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/Zaïre (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 Zaïre*, n° 31-32, 1998, 172 p., 16,50 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba. Jeunesse et apprentissage politique (1925-1956)*, n° 33-34, 1998, 265 p., 20 €.

DE VILLERS, Gauthier, WILLAME, Jean-Claude et OMASOMBO, Jean, *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres (1996-1998)*, n° 35-36, 1998, 371 p., 22,50 €.

**1997**

WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, n° 25, 1997, 156 p., 15 €.

WILUNGULA B. Cosma, *Fizi 1967-1986. Le Maquis Kabila*, n° 26, 1997, 136 p. (en co-édition avec le Centre d'Histoire de l'Afrique [Louvain-la-Neuve], en tant que n° 15 de la revue *Enquêtes et documents d'histoire africaine*), 15 €.

DE VILLERS, Gauthier et OMASOMBO TSHONDA, Jean, *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 Zaïre*, n° 21-22, 1996, 194 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul, LAURENT, Pierre-J. et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*. Actes du séminaire tenu à Louvain-la-Neuve du 2 au 12 mai 1995, n° 23-24, 1996, 250 p., 20 €.

**1995**

SIMONS, Edwine, BOGHOSSIAN, Reupen et VERHAEGEN, Benoît, *Stanleyville 1959. Le Procès de Patrice Lumumba et les émeutes d'octobre*, n° 17-18, 1995, 212 p., 17,50 €.

REYNTJENS, Filip, *Rwanda. Trois jours qui ont fait basculer l'histoire*, n° 16, 1995, 150 p., 15 €.

YOKA LYE, *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, n° 15, 1995, 160 p., 15 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, n° 14, 1995, 175 p., 17,50 €.

MAYOYO BITUMBA TIPO TIPO, *Migration Sud/Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique*, n° 13, 1995, 167 p. (Zaïre, années 90, vol. IV), 15 €.

**1994**

MARYSSE, Stefaan, DE HERDT, Tom et NDAYAMBAJE, E., *Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel*, n° 12, 1994, 87 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Belgique/Zaïre. Une histoire en quête d'avenir*. Actes des rencontres de Bruxelles organisées par l'Institut africain, le NCOS, le 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'Hertefeld. 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., 12 € (épuisé).

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 € (épuisé).

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), 32 € (épuisé).

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, Kris, *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., 16 € (épuisé).

### 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., 20,50 € (épuisé).

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 fiktie- en reisverhalen*, n° 4-5, 1987, 165 p., 12 €.

MONNIER, Laurent (sous la dir. de), *Figures du pouvoir dans le roman africain et latino-américain*. Actes du colloque de Lausanne (10-13 mars 1986), n° 1-2-3, 1987, 385 p. (épuisé).

### 1986

WEISS, Herbert et VERHAEGEN, Benoît (sous la dir. de), *Les Rébellions dans l'Est du Zaïre (1964-1967)*, n° 7-8, 1986, 187 p. (épuisé).

DE LANNOY, Didier, MABIALA SEDA DIANGWALA et BONGELI YEIKELO YA ATO (sous la dir. de), *Tango ya ba noko. « Le Temps des oncles ». Recueil de témoignages zaïrois*, 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 zaïroises*, n° 6, 10/1985, 150 p. (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 € (épuisé).

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 €.

*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 €.

Les ouvrages n°2, 3, 4 et 5 sont épuisés.

## **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

