

# **La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction**

Marie MAZALTO \*

## **INTRODUCTION**

La République démocratique du Congo est un pays exceptionnellement riche en minerais mais reste aujourd'hui plongée dans la pauvreté – 80 % de sa population a un revenu inférieur à deux dollars US par jour (Strategico, 2007).

Au cours des années 2000, le gouvernement de la République démocratique du Congo met en place une succession de réformes de son secteur minier congolais, qui restait enclavé et peu contrôlé par Kinshasa, et qui ne bénéficiait pas à sa population. Ce processus voit l'affirmation d'une position régulatrice de l'État central, doté de marges de manœuvre nécessaire pour mobiliser le secteur minier congolais comme moteur de développement du pays. Soutenue par les Institutions financières internationales, la réforme du secteur minier a été intégrée aux programmes de développement appliqués en République dé-

---

\* Marie Mazalto est doctorante en sociologie politique à l'Université du Québec à Montréal, associée au CIRAD-Montpellier, département Environnement et Sociétés. Ses recherches portent sur les activités minières en Afrique (GRAMA-Canada). marie.mazalto@cirad.fr.

mocratique du Congo, et porte des objectifs de « bonne gouvernance », qui serait un préalable pour attirer massivement les investissements privés nécessaires à la relance d'un secteur capable de « lutter contre la pauvreté ».

Si le cadre institutionnel formel a effectivement évolué au cours des dernières années, il reste à mesurer le degré de volonté politique du gouvernement ainsi que la marge de manœuvre effective dont il dispose pour mettre en œuvre effectivement ces réformes et pour garantir l'implantation des normes sociales qu'elles sont censées promouvoir. Pour saisir si le secteur minier va effectivement être rebranché à l'économie nationale, régulée par l'État central, et si le nouveau cadre institutionnel est adapté à la complexité des enjeux locaux, notre article propose d'explorer situation des trois des principales provinces extractives du Congo : le Katanga, le Kivu, le Kasai (cf. carte de la page 55).

L'article est structuré autour de trois parties. La première présente les principales mesures initiées par le processus de réforme du secteur minier congolais dans le cadre de contrats de développement liant les IFI et les gouvernements successifs de RDC. Ensuite, dans la deuxième partie, nous proposons un plongeon sur le territoire, à la découverte des productions minières, industrielles ou artisanales <sup>1</sup>, liées à des enjeux locaux très divers. Dans la troisième partie, nous abordons les défis qui se posent à l'État congolais et à ses partenaires dans le processus de réforme, pour convertir le secteur minier en levier de développement durable, basé sur un développement économique compatible avec une amélioration des conditions sociales, le respect des droits humains et l'environnement.

## **UNE RÉFORME INSTITUTIONNELLE VERS UNE « BONNE GOUVERNANCE » ?**

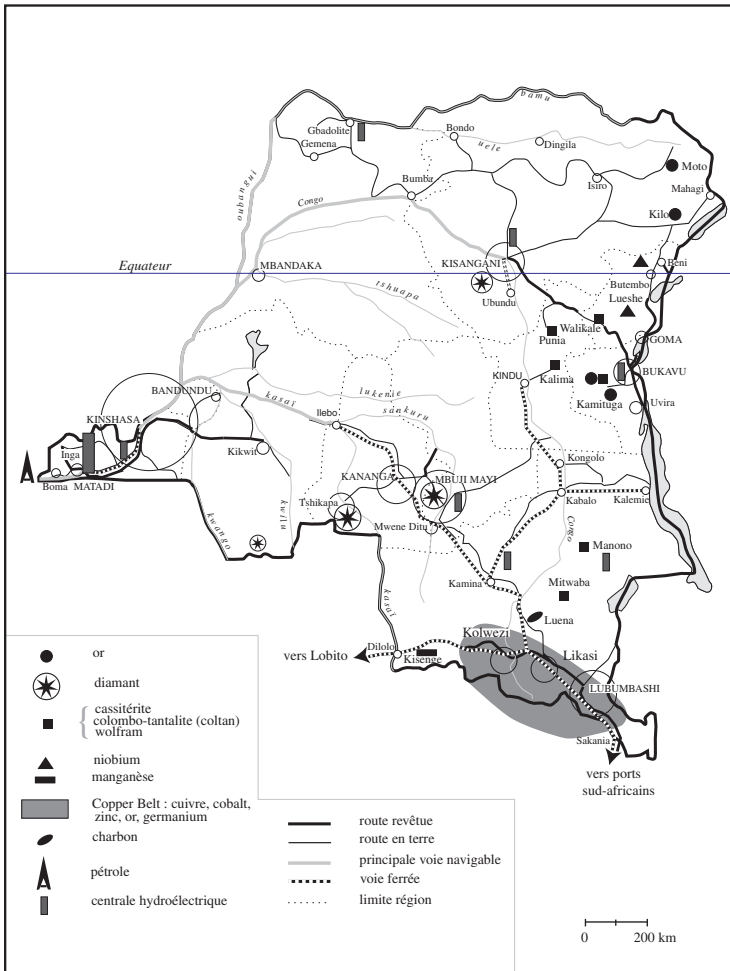
### **L'implication des IFI en RDC et les enjeux miniers**

Entre 1982-83 et 1986, le Zaïre s'est engagé, envers le FMI et la Banque mondiale, dans un Programme d'ajustement structurel (PAS). Libéraliser l'économie, dévaluer et instaurer des mécanismes de contrôle renforcés alors

---

1. Par secteur minier industriel nous entendons une activité qui engage une ou plusieurs entreprises auxquelles ont été attribuées une ou plusieurs concessions minières. L'activité d'exploration, d'exploitation, voire de transformation, des ressources minérales est mécanisée en totalité ou en partie. Le secteur minier artisanal, qui est aussi connu sous le vocable d'« exploitation minière à petite échelle », désigne toute opération qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales et à en récupérer les produits marchands pour en disposer, en utilisant des méthodes et procédés traditionnels ou manuels.

Carte 1 – Principales ressources minières en RDC<sup>2</sup>



N et R. Pourtier

sont les principaux objectifs visés par les IFI pour juguler la crise économique et sociale. De l'adoption de ces mesures, la Banque mondiale attend une

2. Avec plus de 1100 substances minérales répertoriées, la République démocratique du Congo (RDC) possède l'un des plus importants potentiels miniers du monde. Son sous-sol recèle une grande quantité de minéraux très prisés sur les marchés internationaux, notamment pour le cobalt, le cuivre et le diamant. La RDC disposait du tiers des réserves mondiales connues de cobalt et de 10 % des réserves de cuivre. La RDC se positionne régulièrement entre le troisième et le quatrième rang de producteurs mondiaux de diamants. Malgré sa richesse minière, le pays se classe parmi les pays pauvres très endettés (PPTÉ). Selon les indicateurs de l'ONU, la RDC se situe au 168<sup>e</sup> rang sur 177 pour l'indice de développement humain et au 88<sup>e</sup> rang sur 108 concernant l'indicateur de pauvreté humaine (PNUD, 2007). 80 % de sa population vit avec un revenu inférieur à deux USD par jour (Statégico, 2007).

amélioration des résultats économiques et financiers grâce, en partie, à une « réforme systématique des institutions et l'application d'un programme d'investissement public » (Banque mondiale, 1985).

L'approche privilégiée par les IFI est déjà de nature sectorielle. Le secteur minier y est abordé essentiellement à partir de la situation de la Gécamines et de la MIBA<sup>3</sup>. D'un côté, la Banque mondiale évoque un processus nécessaire de « décapitalisation » de la Gécamines, qui doit permettre de palier « les carences du cadre institutionnel, le manque de transparence caractérisant l'usage des recettes, les insuffisances de la gestion interne, la charge que représentent pour la Gécamines les activités non minières, etc. » (Banque mondiale, 1985). De l'autre, en 1982-83, l'État procède, sous l'impulsion de la Banque mondiale, à la libéralisation du secteur minier, en ouvrant, par exemple, certaines concessions de la MIBA aux creuseurs artisanaux. Le régime du président Mobutu résiste pourtant à appliquer la majorité des mesures prescrites et finit par mettre fin au programme d'ajustement en 1986. Le Zaïre est alors un État au bord de la faillite et les arriérés du service de la dette rendaient la situation tendue entre les autorités zaïroises et les représentants des IFI. À la fin des années 1980, une dernière tentative de réforme de l'économie zaïroise est élaborée par les IFI<sup>4</sup>, toujours basée sur une libéralisation de l'économie et une réforme des modes de gestion de l'État (FMI, 1989 ; World Bank, 1990). Face à l'hypérl'inflation et au mauvais contrôle des dépenses publiques, les IFI se retirent du pays. La chute du mur de Berlin n'est pas non plus étrangère à ce retrait : en effet, au moment même où la crise économique et sociale congolaise atteint un niveau critique, l'aide publique au développement chute drastiquement, alors même que le pays est extrêmement endetté et que l'État est au bord de la faillite. Quelques années plus tard, on peut lire dans un rapport de la Banque mondiale : « Le Congo et sa population ont payé le prix fort de l'importance stratégique du pays pendant la guerre froide et des convoitises exercées sur ses richesses minérales »<sup>5</sup> (Devarajan *et al.*, 2001).

Malgré la rupture politique du gouvernement avec ses bailleurs, le service de la dette et les perspectives de développement du pays continuent à mobiliser les IFI. Ainsi, dans les années 1990, la Banque mondiale considère le Zaïre comme étant à un tournant de son histoire économique et politique,

3. La société Gécamines (Société générale des carrières et des mines) est une société d'État qui constitue le cœur économique de la province du Katanga. Elle produit principalement du cuivre et du cobalt, du zinc et du nickel. La MIBA (Société minière de Bakwanga) est une entreprise d'État basée au Kasai, qui assure l'exploitation de gisements primaires (kimberlites) et secondaires (éluvions et alluvions) de diamants.

4. « Jusqu'en 1989, le Zaïre avait signé dix accords de rééchelonnement de sa dette publique dans le cadre du Club de Paris » (Kanyarwunga, 2006).

5. Traduction de l'auteur.

même si les indices macroéconomiques témoignent d'une importante récession : en 1993, le PIB par habitant était estimé à 117 dollars, soit 65 % de moins qu'en 1958 (Banque mondiale, 1994). Les entreprises étatiques sont en cessation de paiement, l'administration publique paralysée, les services sociaux et les infrastructures en déliquescence. Quant à l'aide publique au développement et aux investissements privés, ils sont quasi inexistants. Face à un État jugé incapable d'assurer ses fonctions, la libéralisation économique amorcée est présentée comme un impératif pour envisager la reprise du développement du pays.

Toujours est-il qu'afin de renouer avec ses créanciers, le gouvernement doit pouvoir prouver sa bonne volonté en adoptant une gestion macroéconomique fiable basée sur le recours à l'initiative privée et un ensemble de réformes structurelles. L'approche que privilégie la Banque mondiale repose alors sur « la justesse du principe qui montre qu'il y existe une large corrélation entre les progrès du développement et la réforme politique du pays » (Banque mondiale, 1994). Il s'agissait de « promouvoir la primauté du développement humain et la diminution de la pauvreté en tant qu'objectifs ultimes du développement » (Banque mondiale, 1994), c'est-à-dire de mettre en place une « bonne gouvernance ».

Dans ce cadre, sont préconisées une réforme de l'économie, une reconquête de légitimité pour l'État et une politique attrayante pour les investisseurs privés. Les mesures envisagées vont de la réforme et de la réduction rapide et drastique des effectifs de la Fonction publique (90 % envisagés), à la décentralisation ou encore à la privatisation de la plupart des services publics et des entreprises d'État. À cela se rajoutent des mesures pour assurer la sécurité et la primauté du droit. On retiendra cette formule : « Le Zaïre a besoin d'être moins, mais mieux gouverné » (Banque mondiale, 1994). La libéralisation de l'économie basée sur le principe de subsidiarité s'est convertie en alternative pour amorcer la refonte du rôle de l'État au bénéfice du secteur privé et des ONG. On envisage l'édification d'un État volontariste, doté d'une administration centrale qui conserverait des fonctions essentielles de planification, de mise en œuvre des politiques et de fourniture de certains biens publics.

Alors qu'au cours de la décennie 1990, les IFI élaborent les grandes lignes d'un programme de développement destiné à la RDC, le pays traversait deux épisodes de guerres meurtrières (1996-1998) qui découlent en droite ligne de stratégies belliqueuses de prédation des ressources minières comme vecteur d'enrichissement et de maîtrise du territoire national. En effet, durant la première guerre, les invasions répétées du Rwanda et de l'Ouganda, qui appuient les rébellions locales, ont pour objet une prise de contrôle des richesses minières du pays, principal vecteur d'accès au pouvoir

dans la région des Grands Lacs africains (De Jonghe et Berck, 2007). Entre 1998 et 2003, ce sont l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe qui, officiellement pour le compte du gouvernement de Kinshasa, occupent des parties du territoire congolais (Braeckman, 1996 ; Braeckman, 1999 ; Cros, 2006 ; Cuvelier, 2003-2004 ; De Villers *et al.*, 2001). Ces guerres engendrent « un affaiblissement du contrôle de l'État sur ses ressources et ses frontières, qui a favorisé l'informalisation, la criminalisation et l'internationalisation de l'exploitation des ressources minières du Congo » (Englebert, 2003). Pendant toutes ces années, les actions de pillages massifs des ressources naturelles, en opposant des groupes d'intérêts ou factions rivales, engendrent une très forte instabilité politique qui compromet durablement tout espoir de paix et de réconciliation. L'enjeu du contrôle des ressources minières participe au déclenchement de conflits armés d'envergure qui questionnent d'ailleurs le rôle tenu par certains opérateurs économiques du secteur minier et de l'armement dans le soutien de régimes politiques prédateurs (Renauld, 2005).

C'est dans un tel contexte, à partir de 2000, que les IFI reviennent en RDC. Leur retour marque la reprise de politiques de développement (Gilfenbaum et Shannon, 2005). À ce titre, la Banque mondiale et le FMI élaborent un processus de réforme des cadres légaux et institutionnels de l'État congolais (Mazalto, 2004). En contrepartie d'une promesse d'annulation de la dette extérieure du pays, les réformes sont financées par la Banque mondiale qui met son expertise à la disposition du pays. Clé de voûte de l'économie congolaise, le secteur est rapidement placé au centre des projets de refonte de l'État. La libéralisation et la privatisation des principales entreprises nationalisées, en crise, sont non seulement fortement encouragées, mais également planifiées par les IFI. Leurs experts travaillent en étroite collaboration avec un comité congolais sur la rédaction de la loi minière et son règlement. L'objectif à moyen terme consiste à dégager des ressources supplémentaires des principaux secteurs productifs, dont évidemment les mines, pour financer les secteurs sociaux (santé, éducation, etc.).

## **La réforme du secteur minier et sa difficile mise en œuvre**

---

Destinée principalement à attirer les investissements directs étrangers (IED), la nouvelle loi minière de 2002 (RDC, 2002) doit garantir la sécurisation des biens et des personnes et tendre à supprimer les réglementations limitant l'investissement. À ce titre, le cadre légal induit une redéfinition du rôle confié à l'État en instaurant une structure légale et institutionnelle visant « la liberté d'action minimale de l'État » (Bond, 2002). La mise en va-

leur des ressources minières est désormais confiée aux investisseurs privés qui bénéficient de mesures financières incitatives et d'un engagement de la part de l'État et des bailleurs pour sécuriser les investissements. Le code de 2002 se caractérise ainsi par ses niveaux de taxation et d'imposition des plus attractifs, qui permettent à certaines entreprises de bénéficier d'importantes exonérations d'impôts au cours des premières années d'exploitation (Mazalto, 2005 ; Mukendi Wafwana et Williams, 2002).

Rapidement, il apparaît que les objectifs de rationalisation de l'environnement juridique et d'« institutionnalisation de l'État » (Ménard, 2006) nécessitent le recours à des fonctionnaires formés, accompagnés par un gouvernement porteur d'une véritable politique nationale. Or les premières années de la reprise des programmes de développement sont menées par un gouvernement de transition qui, plus qu'une véritable autorité légitime, est le résultat d'un compromis politique entre les différentes factions en conflit. Destiné principalement à garantir le retour de la paix sur l'ensemble du territoire, le gouvernement de transition adopta le programme de réforme impulsé par les IFI sans pour autant se l'approprier comme tel. En toute hypothèse donc, si le processus de réforme du secteur minier est initié dès la signature des accords de paix (Prétoria, juillet 2002), la primauté est accordée à une pacification rapide de l'ensemble du territoire. Loin d'être opposés, ces deux objectifs sont intimement liés car l'histoire du pays a démontré le potentiel de déstabilisation politique et économique d'un secteur minier en crise de gouvernance. Pourtant, l'histoire démontrera que, dès son adoption, puis sous le gouvernement du président Kabila fils, le processus de réforme souffre d'un déficit d'appropriation par les élites politiques congolaises. En RDC, la transition politique évolue à un rythme qui semble peu compatible avec les exigences de nature technique et gestionnaire et l'agenda fixés par les bailleurs. Ces derniers semblent en effet avoir tenté de faire rattraper, en un minimum de temps, plus de dix années durant lesquelles le gouvernement du président Mobutu et les deux guerres ont condamné tout espoir de réforme.

Pourtant, le bilan des années suivant l'adoption d'une nouvelle loi minière et la refonte des institutions illustrent que, faute d'une politique qui prend en compte les spécificités nationales, toute tentative de rénovation des pratiques semble vouée à l'échec. Ainsi, la période 2003-2006 se caractérise par les multiples entorses faites à la loi minière par les autorités congolaises. Au Katanga et au Kasai, d'importants contrats miniers sont signés avec des multinationales. Les engagements pris, élaborés sous la forme de partenariats économiques (*joint-venture*), concèdent la plus grande partie des richesses minières et mobilières détenues par les compagnies d'État à des investis-

seurs privés. Le manque de transparence inquiète. Une fois dévoilé le contenu des accords, d'importants déséquilibres financiers sont constatés. Dans une soixantaine de grands contrats, l'État congolais, lésé, a cédé la plus grande part des profits aux entreprises multinationales. À la fois le gouvernement, les bailleurs et les investisseurs devront par la suite reconnaître l'aspect léonin de tels contrats, signés au détriment des intérêts de l'État congolais. De nombreux rapports commandés tour à tour par l'État, les bailleurs et la société civile confirmeront de telles dérives (Duncan et Allen, 2006 ; Forum de la société civile en RDC, 2007 ; Kalala, 2006 ; Lutundula et Mupira Mambo, 2005 ; Rubbers, 2004 ; Williams *et al.*, 2006).

Dans les provinces minières, de nombreux dysfonctionnements sont dus à l'absence de représentants des nouveaux services publics spécialisés. Le service chargé de l'encadrement des mineurs artisanaux (Saesscam), la direction provinciale des mines, la direction en charge de la protection de l'environnement (DPEM) font souvent figure de grands absents. Lorsque les services publics interviennent, dont certains non autorisés par la loi (DGM, ANR, PNC, FARDC)<sup>6</sup>, ils sont souvent accusés de taxer arbitrairement les entreprises, les intermédiaires ou encore les mineurs et leurs familles. Dans les provinces des Kivu, en l'absence de services de l'État, d'importants périmètres miniers continuent à être contrôlés par des réseaux militaires, des milices privées ou des mouvements rebelles.

Après avoir évoqué des problèmes d'appropriations par les gouvernements, notre analyse nous amène à considérer le rôle tenu par les IFI, parmi lesquels la Banque mondiale a fait figure de chef de file dans la conception et la mise en œuvre du processus de réforme. Il semblerait que, suite à l'adoption de nouveaux cadres légaux et la refonte de l'architecture institutionnelle du secteur, pas plus le gouvernement que les institutions financières internationales ou les bailleurs bilatéraux ne se soient véritablement engagés dans un processus d'accompagnement pour garantir la mise en œuvre du processus de réforme. Ainsi donc, malgré le diagnostic posé qui révélait la nécessité de renforcer les capacités de l'État – en termes d'expertise, d'outils techniques, de formation, de déploiement d'un personnel formé sur le terrain, ou encore pour la définition d'une politique nationale minière –, durant les années 2002 à 2006, la Banque mondiale, en retrait, aurait laissé l'État congolais sans soutien véritable. Or l'afflux massif des investisseurs, permis par la libéralisation du secteur, nécessitait la présence d'un État efficace, doté des moyens de « sa politique ». Une analyse qui attribue

---

6. DGM : direction générale des Mines ; ANR : agence nationale de renseignement ; PNC : Police nationale congolaise ; FARDC : Forces de la République démocratique du Congo (armée).



presque exclusivement les dérives de la gouvernance à un manque de volonté politique ou encore aux dysfonctionnements structurels de l'État congolais semble trop partielle. Comment, en effet, ignorer que l'État et son secteur minier sont placés au centre d'enjeux mondiaux qui font intervenir dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales de puissants acteurs économiques, sociaux et politiques ?

D'autre part, l'étude de la situation congolaise permet de conclure que les orientations données à la réforme auraient, en grande partie, échoué à prendre en compte la complexité et la diversité des réalités qui caractérisent le secteur minier. Porteuses de normes internationales – libéralisation, privatisation, décentralisation, participation, etc. – basées sur un objectif de « bonne gouvernance », les IFI ont-elles véritablement mesuré l'ampleur et la nature des enjeux de développement que pose au pays son secteur minier ?

Aujourd'hui dans les principales régions minières, comme au Katanga, tout le défi est de faire correspondre l'arrivée massive des investisseurs avec une amélioration durable des conditions de vie de la population. C'est la légitimité d'un modèle de développement qui est en jeu, et ce dans la mesure où les institutions financières internationales ont élaboré une stratégie basée sur la réforme rapide de l'État, couplée à l'arrivée massive des investisseurs privés étrangers dans le secteur minier.

## ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR MINIER INDUSTRIEL ET ARTISANAL EN RDC

### Un secteur industriel sans investissement<sup>7</sup>

En RDC, l'expression « le temps du malheur » (Bayart *et al.*, 1992) résonne comme un écho des crises successives vécues par le pays depuis le déclin continu de son économie entre 1973 et le début des années 2000. Une étude<sup>8</sup> des deux principales sociétés minières d'État congolaises permet de saisir les causes principales, l'envergure et les impacts sociaux de cette dégradation.

Au niveau socio-économique, les premières phases de restructuration de la Gécamines initiées à partir de 2003, et le déclin de la MIBA, développé plus

---

7. En dehors de l'exploitation industrielle et artisanale, la loi minière reconnaît également l'exploitation de type semi-industriel ou à petite échelle. Elle ne sera pas abordée dans le cadre de cet article, car d'une part elle est encore peu répandue en RDC et d'autre part, les problématiques soulevées par ce type d'exploitation rejoignent à la fois celles du secteur industriel et artisanal.

8. Les analyses présentées ci-dessous se basent sur les données récoltées par l'auteur lors de deux séjours d'études effectués en 2007 et 2008 sur le terrain minier congolais.

loin, ont marqué la fin d'un système de « gestion paternaliste »<sup>9</sup>. La Gécamines est marquée par une première vague de « départs volontaires » à la retraite de 10 655 des 25 000 employés de l'entreprise. Elle sera suivie, en juin 2008, par une seconde vague de 5000 départs à la retraite. Malgré la distribution d'une prime de départ et l'instauration de programmes de réinsertion professionnelle, financés par la Banque mondiale, nombreux sont les anciens travailleurs qui vivent leur « départ volontaire obligatoire »<sup>10</sup> comme une mort sociale. Plus qu'une perte d'emploi et donc de revenus, ces départs riment, pour beaucoup, avec la perte de l'accès aux services sociaux assurés par l'entreprise depuis plusieurs décennies : logement, nourriture, scolarisation des enfants, soins de santé, transport, etc. Incapables d'envisager une reconversion, les plus performants, soit moins de 10 % des effectifs, sont embauchés par des entreprises locales qui sous-traitent avec la Gécamines et les nouvelles *joint-ventures* (Katumba Tshibamba, 2007). Pour les autres, généralement chefs de familles nombreuses, ils sont une majorité (Dibwe dia Mwembu, 2006) à venir grossir, avec femmes et enfants, les rangs des artisans « creuseurs »<sup>11</sup>.

Alors que les fleurons de l'industrie minière d'État sont en faillite, la réforme est destinée à attirer les investisseurs privés étrangers afin d'injecter des capitaux dans une industrie obsolète et à l'abandon (World Bank, 2007b). Selon les chiffres de 2007, présentés par le Cadastre minier congolais, sur 4 353 permis d'exploration, sans lien contractuel avec une entreprise d'État, 4 246 seraient actuellement détenus par des entreprises privées (World Bank, 2007a). Ces données illustrent l'impact rapide d'une réforme basée sur le retrait de l'État des secteurs productifs, relayé par l'arrivée massive des investisseurs privés.

Selon les États généraux des mines en 2008, le bilan des investisseurs privés dans le secteur minier est assez décevant et révèle de graves et massives entorses à la loi. D'une part, d'après le directeur général du Cadastre minier, l'afflux des investissements étrangers ne correspond toujours pas à la relance économique espérée. Il constate, en effet, que « sur les 4 542 titres miniers octroyés à 642 sociétés depuis 2002, pour une surface qui couvre un tiers de la superficie du pays, seulement dix permis de recherche ont été convertis en permis d'exploitation » (African Intelligence, 2008). De toute évidence, certains investisseurs utilisent leurs titres miniers pour spéculer

9. Le « paternalisme industriel » désigne une stratégie qui consiste à s'assurer de l'adhésion et de la fidélité des employés de l'entreprise en leur garantissant, ainsi qu'à leurs familles, un certain nombre d'avantages sociaux dont ils ne pourraient bénéficier autrement : éducation, logement, soins médicaux, nourriture, etc.

10. Le « départ volontaire obligatoire » : expression entendue par l'auteur, lors d'entretiens menés auprès d'anciens travailleurs de la Gécamines, à Lubumbashi, Katanga, au mois de novembre 2007.

11. Le terme « creuseur » désigne les personnes (hommes, femmes et enfants) qui travaillent de manière informelle, munis d'outils rudimentaires, à l'extraction, au tamisage et au transport des minerais.

sur les marchés internationaux. Même si de telles pratiques sont tolérées par la loi, les populations ironisent en remarquant que ces propriétaires de titres miniers préfèrent « investir en bourse plutôt qu'en brousse »<sup>12</sup>.

D'autre part, une violation massive et systématique de la loi par les opérateurs est observée. Elle porte sur « l'une des fraudes typiques signalée par le Cadastre minier (Cami), [qui] est l'utilisation abusive du permis de recherche alors que les gisements sont connus et que l'opérateur, en fait, exploite » (Karsenty, 2006). L'exploitation est souvent rendue possible grâce à des stratégies de sous-traitance, voire à un recours illégal aux mineurs « artisanaux » qui constituent une main-d'œuvre à très faible coût. En l'absence de mécanismes de contrôle, et donc de transparence, de telles pratiques continuent à prospérer au détriment des populations locales. Ainsi, selon les estimations de 2008 produites par le Cadastre minier, au Katanga les exploitations actuelles proviendraient à près de 80 % de zones de recherche, interdites d'extraction, et qui sont louées à 2,55 USD le carré minier (85 ha) – taxe dite taxe superficielle annuelle alors que, pour accéder à un permis en zone d'exploitation, les investisseurs doivent payer une location annuelle de 424,78 USD le carré minier de 85 ha. Toujours selon les chiffres communiqués par le Cami, en début d'année 2008, 80 % des concessionnaires n'auraient pas payé ces deux taxes (Cadastre minier du Congo, 2008). Or, d'après la loi, le défaut de paiement entraîne la déchéance des titres. À ce jour, aucune mesure n'a encore été prononcée.

Le troisième obstacle identifié concerne la fragilité financière de certaines entreprises investies en RDC. Afin d'obtenir un Permis de recherche (PR) ou une Autorisation de recherches des produits de carrières (ARPC), chaque entreprise doit fournir un certificat de capacité financière minimum ou des preuves de sa capacité à s'engager comme investisseur. Or plusieurs sociétés minières ont réussi à fournir de telles garanties, sans pour autant disposer des moyens nécessaires à leur engagement (Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de Provinces, 2008).

Le rôle joué par certaines institutions bancaires mérite d'ailleurs d'être mentionné. Ainsi, selon les constats posés par le comité national congolais de l'EITI, certains opérateurs miniers « s'arrangent avec les banques commerciales lors des paiements de leurs taxes. Les banquiers établissent des documents de versement intégral des sommes, qui sont donnés aux opérateurs pour besoin de contrôle. Mais en réalité une infime partie entre dans le compte de l'État. Les banques ne versent pas au trésor les recettes reçues » (Muteba,

---

12. « Investir en bourse plutôt qu'en brousse » : expression communément utilisée par les acteurs du secteur minier congolais.

2008). L'opacité qui règne dans le secteur minier entretiendrait de telles dérives, dénoncées par la Banque mondiale et la communauté internationale comme étant des indicateurs de « mauvaise gouvernance ».

De toute évidence, les mécanismes de perception et de redistribution des revenus miniers sont peu ou pas opérationnels, et ce à tous les niveaux de l'État. Ainsi, la lecture du budget provincial du Katanga (Katumbi Chapwe, 2007) consacré à la synthèse des recettes pour l'exercice 2007, illustre les dysfonctionnements actuels de l'administration minière : la rétrocession par le gouvernement central de 25 % sur la redevance minière est estimée à 0 dollar<sup>13</sup>.

Concernant le mandat social conféré aux entreprises, le code minier mentionne leur obligation à « améliorer le bien-être des populations locales » (RDC, 2003). On peut cependant se demander pourquoi aucun standard n'a été défini pour préciser la nature et l'ampleur de l'engagement des firmes dans le développement local. En l'absence de critères normatifs, les firmes composent donc au cas par cas avec les populations, avec des différences notables. Plusieurs, parmi les plus gros investisseurs du secteur minier du Katanga, affichent de solides politiques sociales : niveaux de salaires supérieurs aux pratiques courantes, construction d'écoles, mécénat sportif, culturel, etc. Mais parallèlement, en 2007, l'hectare minier est « racheté » par certains grands groupes concessionnaires, à un prix moyen de 150 USD. Chichement dédommagées, de nombreuses familles sont « expulsées » de leurs terres qui ont été attribuées en concession à des investisseurs privés. Les populations locales ont d'autant moins de marge de négociation que la loi congolaise donne préséance à la législation minière sur la législation foncière. Cet exemple illustre comment le passage à une « législation incitative », qui laisse à l'appréciation des entreprises les conditions de leur insertion dans le tissu social, se combine fort difficilement avec une stratégie de développement intégrée au niveau local. Il attire également l'attention sur une réforme macro-économique qui semble avoir substitué l'adoption de nouveaux standards techniques à l'élaboration d'une véritable politique minière nationale qui prendrait en compte la complexité et la diversité des problématiques locales.

### **Un secteur artisanal largement informel bien que dominant**

En RDC, la Banque mondiale estime à 10 millions le nombre de personnes, soit 16 % de la population, qui dépendent de l'activité minière artisanale pour leur survie quotidienne. (World Bank, 2007a). Toujours selon cette

13. On retrouve les mêmes chiffres concernant les « taxes sur les transactions d'autres matières précieuses d'exploitations artisanales perçues sur les transactions entre les négociants et les comptoirs » (budget provincial du Katanga, Katumbi Chapwe, 2007).

institution, le secteur artisanal générerait environ 90 % de la production minière totale exportée par la RDC (World Bank et International Development Association, 2007). En effet, parmi les entreprises exploitant les ressources minières de la RDC, beaucoup continuent à entretenir des liens ambigus avec les mineurs « artisanaux ». Depuis des décennies dans les Kivus, au Kasai et récemment au Katanga, le secteur minier artisanal s'est développé de manière informelle et anarchique. Par exemple, au Katanga, la majorité des sociétés minières qui exploitent, sans détenir de permis spécial, ont plus ou moins formellement recours au labeur des creuseurs, pour réduire leurs coûts de production. Le ministre des Mines évoque d'ailleurs « la coexistence difficile entre les détenteurs des titres miniers et les exploitants miniers artisanaux » (Kabwelulu, 2008).

Pourtant, la loi minière congolaise reconnaît l'existence des mineurs artisanaux. À ce titre, la législation prévoit la création de périmètres, dits « artisanaux », dans lesquels des personnes majeures de nationalité congolaise et munies d'une carte d'exploitant sont habilitées à travailler (RDC, 2002). Plusieurs dispositions légales portent également sur les bonnes pratiques et les normes de sécurité qui devraient être garanties à cette catégorie de mineurs. Dans les faits, il semble qu'au niveau du pouvoir central, priorité ait été donnée à l'attribution de concessions aux investisseurs privés étrangers, zones qui représentent désormais plus de 27 % du territoire national. En revanche, depuis l'adoption de la loi de 2002, l'attribution formelle de zones minières réservées aux artisanaux a été évoquée, mais non mise en œuvre. Livrés à eux-mêmes, les mineurs investissent des sites abandonnés ou encore non exploités par le secteur industriel. Il est donc possible d'affirmer que l'artisanat minier encadré et sécurisé par les services de l'État, n'existe pas ou peu en RDC. On parlera donc plus volontiers de l'activité informelle de « creuseurs », qui œuvrent encore très loin des standards de « l'artisanat minier »<sup>14</sup>.

Au cours des années 1980 et plus encore des années 1990 et 2000, la production artisanale est donc devenue la seule alternative pour une main-d'œuvre non qualifiée, privée d'opportunités d'embauche dans les entreprises minières d'État qui réduisent drastiquement leurs effectifs. Ce sont également des anciens paysans qui n'arrivent plus à survivre, faute de revenus suffisants. À l'Est, ils ont fui leurs terres, victimes des pillages effectués par les groupes armés (FARDC, Mai-Mai, Interahamwés). Ainsi, partout en RDC, le secteur minier informel prospère et témoigne non seulement de l'augmentation de

---

14. « L'artisanat minier », à proprement parler, répond à des standards fixés par la loi : détention d'une carte délivrée par l'État, certifiant leur statut de « mineur artisanal », formation, sécurisation des sites, respect des aspects environnementaux, application de techniques de creusage sécurisées, non-présence des enfants et de jeunes mineurs sur les sites, délimitation des zones, etc.

la précarité économique mais aussi sociale, due à une reconfiguration du marché de l'emploi, qui « a augmenté la compétition individuelle et détruit une grande partie de la cohésion sociale » (Vlassenroot et Raeymaekers, 2004).

Depuis des générations, au Kasai Oriental, l'activité agricole a pu cohabiter avec une activité minière artisanale. Les mineurs d'aujourd'hui relatent les récits de leurs parents qui disaient trouver des diamants dans leurs champs. Depuis 1982, la libéralisation a permis l'accès généralisé de la population à certaines concessions de la MIBA, entraînant un abandon de l'agriculture. Or, depuis la fin des années 1990, l'épuisement des sites périphériques accordés aux creuseurs est un facteur de dégradation des conditions de vie des populations de la province. Cette situation s'observe tout d'abord sur les concessions encore « exploitées par la MIBA »<sup>15</sup>. Officiellement, la société a conservé l'exploitation du Polygone : cette concession est l'une des réserves de diamants parmi les plus riches au monde. Or, en l'absence d'investissements, la MIBA a dû ralentir son rythme d'exploitation. Les pannes d'électricité sont quotidiennes et, sur le site, les pelleuses et les camions sont tous, sauf exception, hors de fonction. Dotée d'un cimetière de véhicules, la société n'est plus en mesure de contrôler l'ensemble du périmètre minier. En conséquence, le site est désormais envahi par ceux que l'on appelle, à Mbuji-Mayi, les creuseurs « illégaux ». À l'arrivée sur les principaux massifs encore exploités, on découvre des centaines de creuseurs, qui ont envahi le site à la recherche d'un minerai connu pour sa forte concentration en diamant. Leur présence sur le périmètre du Polygone, bien qu'illégal, est sécurisée par des groupes armés ou « suicidaires » qui, bénéficiant d'un soutien policier et/ou militaire, font feu sur toute personne désireuse d'empêcher ce marché parallèle d'extraction à grande échelle. Aux alentours du centre ville, les familles à la recherche de diamants ont creusé sur leurs parcelles d'habitation plusieurs « puits »<sup>16</sup>. Ces derniers sont à l'origine de chutes fatales et de nombreux affaissements de terrain. Plus loin en périphérie, dans des zones enclavées, comme c'est le cas au Katanga et aux Kivu, on découvre une multitude de mines « artisanales », érigées au hasard de prospections sauvages. Elles sont exploitées par des groupes de creuseurs qui ont construit des « camps miniers » de fortune, dont certains deviendront des villages ou des petites villes. Les camps situés à proximité des mines peuvent regrouper des milliers de personnes qui survivent dans une « pauvreté abjecte » (Partenariat Afrique-Canada et Centre national d'Appui au développement et à la

15. Au Kasai-Oriental, seule la MIBA exploite, De Beers, DGIM, BHP Billiton, FAD, etc., en sont encore au stade de l'exploration.

16. Dans le secteur minier artisanal, un puits est une galerie souterraine, creusée manuellement, dont la profondeur peut varier entre quelques mètres et environ 50 mètres de profondeur.

participation populaire, 2007). Comme au Katanga, les écoles, les hôpitaux, les services d'eau et de transport, anciennement financés par les entreprises minières, tendent à disparaître. Pas plus l'État que les entreprises privées ne développent des infrastructures capables de répondre aux nouveaux besoins de ces populations ignorantes de leurs droits et dispersées sur le territoire. La combinaison entre les risques d'accident, les maladies<sup>17</sup> ou encore la faim, l'alcool, les drogues et les armes qui circulent dans les camps miniers engendre un climat de violence et d'insécurité très forte<sup>18</sup>.

Les sites artisanaux sont généralement exploités à ciel ouvert, même si au Kasai, la pénurie en diamants oblige les creuseurs à privilégier des systèmes de galeries souterraines souvent profondes d'une trentaine de mètres. Les éboulements font partie d'un quotidien que les mineurs déclarent « préférer oublier ». Véritables enclaves, ces zones de vie et d'exploitation entretiennent des liens de dépendance avec, d'une part, les acheteurs des minerais et, de l'autre, avec les autorités politico-administratives locales.

Ceux que l'on appelle les « sponsors » ou « souteneurs » sont des négociants qui disposent d'assez d'argent pour revendiquer le titre de « propriétaires » des mines artisanales, en fournissant aux creuseurs l'accès aux sites, le matériel – dont la valeur sera retenue sur les minerais ou les pierres achetées – et une avance financière sur la production<sup>19</sup>. En contrepartie, ils s'assurent le monopole sur l'achat des pierres ou de la « matière »<sup>20</sup>. Ces individus sont affiliés à des réseaux d'achat et de revente des minerais d'envergure internationale.

Le secteur artisanal est également une véritable manne pour certaines « autorités » politico-administratives, qui ponctionnent tous les acteurs de la chaîne, de la production à l'exportation (Mbikayi, 2007a, 2007b). Ainsi, au Kasai Oriental, les représentants du service public d'encadrement des mineurs artisanaux (Saesscam) empêchés d'accès aux sites par les autorités politico-militaires, sont totalement absents sur le terrain minier. Ce service public est remplacé par le Comité des mines, institution provinciale, reconnue, bien que rendue illégale par la loi minière de 2002. Chaque mine dispose d'un Comité des mines. Son président est désigné par les chefs de

---

17. Les maladies les plus fréquemment recensées sont le VIH-Sida, la malaria, le choléra, la fièvre typhoïde, les vers intestinaux et les amibes.

18. « Les violences sexuelles au Congo sont parmi les pires au monde. Elles sont quasi généralisées, d'une extrême violence, et leurs auteurs bénéficient d'une culture de l'impunité – elles sont épouvantables » (John Holmes, UN sous-secrétaire général aux affaires humanitaires, 8 octobre 2007, notre traduction).

19. Les mineurs rencontrés ont évoqué, pour une équipe de six creuseurs, la somme de 5000 francs congolais (équivalent de 8 euros) hebdomadaire.

20. Le vocable « matière » est couramment utilisé en RDC pour désigner le minerai brut extrait de la mine. Ce minerai est ensuite conditionné dans des sacs de 30 à 50 kg (achetés par les creuseurs), pour être acheminé par les négociants ou intermédiaires vers les entreprises de raffinage.

groupement, autorité coutumière de laquelle dépend le territoire où la mine a été ouverte. Chaque comité représente non seulement les autorités coutumières, mais surtout les chefs de secteur du territoire, du district et du gouvernorat, la police des mines, l'Agence nationale de renseignements (ANR), les forces armées (FARDC) et le Comité provincial des diamantaires (CPD). Officiellement en charge de garantir l'ordre public et la « sécurisation » du travail des mineurs, les représentants du Comité et la police des mines sont présents dans toutes les mines artisanales, qu'elles soient ou non déclarées auprès des autorités. Si la mine a été officiellement déclarée, alors les organisations composantes du Comité se partagent la production à hauteur de 20 % de la totalité du gravier<sup>21</sup> extrait, sous forme d'« impôt léonin »<sup>22</sup>.

Cet exemple permet d'illustrer que, dans le secteur minier congolais, des organisations parallèles, qui permettent l'enrichissement d'individus censés représenter l'État, continuent de fonctionner en dehors du cadre légal et convertissent les mines artisanales du pays en « zones de non-droit » dans lesquelles la loi est majoritairement ignorée par les détenteurs du pouvoir et inconnue par les creuseurs : « De manière générale, le code minier n'est pas connu par la plupart des exploitants miniers [artisanaux] qui ne l'ont jamais vu, car n'ayant pas été correctement vulgarisé. Il serait ainsi aberrant de parler d'un certain niveau d'exécution » (Mbikayi, 2007a). Sans compter que de tels modes de régulation participent à renforcer des réseaux illégaux de contrebande, privant ainsi l'État du contrôle sur une grande partie de la production et de la commercialisation des ressources minérales.

Au Katanga, pour tenter de maintenir un climat de paix sociale autour des concessions minières, quelques rares ONG de développement<sup>23</sup>, financées par les compagnies minières, les IFI et l'aide bilatérale, interviennent auprès des creuseurs. Sur des sites pilotes, des actions sont entreprises pour fournir l'accès à l'école et la reconversion des enfants travaillant dans les mines, améliorer la santé et l'hygiène, ou encore pour sécuriser les sites miniers (Groupe One, 2007). De telles initiatives sont importantes, car elles permettent d'envisager des alternatives à la situation dramatique des creuseurs et de leurs familles. Sur le terrain, plusieurs ONG locales déplorent pourtant que le financement soit concentré dans les mains d'ONG « expertes en mines », qui sont considérées par les populations locales comme étant des

21. Contrairement au diamant industriel (kimberlitique), les diamants extraits par les creuseurs se trouvent dans du gravier alluvionnaire. Ce dernier sera ensuite lavé et tamisé pour en retirer les pierres.

22. Dans les mines non déclarées, le CPD effectuera des prélèvements intempestifs à un rythme hebdomadaire.

23. Un projet mené par le Groupe One porte sur la réinsertion scolaire de 500 enfants mineurs du Katanga. En ligne : <http://www.groupeone.be>. Voir également les travaux de l'ONG américaine PACT Congo relatifs au projet destiné aux 4 000 creuseurs de la ville de Kolwezi : « Stratégie de transition en termes de gouvernance et de développement économique », novembre 2007.



« produits importés »<sup>24</sup>. Dans les régions minières, les associations de femmes, les ONG travaillant sur les enjeux sanitaires, sociaux et économiques aimeraient aussi pouvoir bénéficier de véritables moyens pour devenir de véritables partenaires du développement (Kakonge Kafwimbi, 2007). Certaines initiatives provenant d'ONG locales méritent d'être mentionnées : au Kasai Oriental, par exemple, le renforcement des capacités des creuseurs passe par la création d'associations de creuseurs, des ateliers d'initiation à l'expertise diamantaire ou encore par le déploiement sur les sites et les camps miniers de formateurs qui abordent la problématique du VIH-Sida (Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles - GAERN, 2006).

## « RESPONSABILITÉS PARTAGÉES »

Les premières années suivant l'implantation du processus de réforme n'ont pas permis à l'État d'obtenir les revenus escomptés. Pour les populations, la relance du secteur se traduirait par une détérioration continue des conditions de vie et de travail. Cette analyse tend à démontrer qu'une telle situation ne peut être entièrement attribuée aux défaillances de l'État congolais. À ce titre, adopter une approche positive du « principe de responsabilité » (Etchegoyen, 1996) devrait permettre d'interroger le rôle tenu par chaque catégorie d'acteurs dans ce processus de réforme.

## Valse-hésitation des bailleurs

Les Institutions Financières Internationales, menées par la Banque mondiale, ont initié un processus de réforme de grande envergure dans le secteur minier, depuis leur retour en RDC (2001). Cette dernière dispose également d'une bonne connaissance des problématiques, ayant commandité, pour le compte de l'État, une série d'audits externes (Duncan & Allen, 2006 ; SNC-Lavalin International, 2003). Étonnamment, notre analyse des conditions de mise en œuvre des nouvelles dispositions légales et institutionnelles pour la période 2002-2008, semble démontrer que la Banque mondiale s'est engagée *a minima*, sans un réel programme d'accompagnement. Certains rapports internes illustrent d'ailleurs un réel malaise exprimé depuis l'intérieur de l'institution : « Nous [Groupe Banque mondiale] avons engagé des fonds substantiels dans le processus de restructuration de

---

24. « Produit importé » est une expression couramment employée au Katanga pour désigner les ONG étrangères.

la Gécamines, et nous avons donc des intérêts légitimes à ce que le gouvernement retire le maximum de bénéfices de la renégociation des contrats. De plus, notre réputation est en jeu, dans la mesure où nous sommes identifiés comme influents, tant par les médias internationaux que locaux, en ce qui concerne les décisions gouvernementales prises dans le secteur minier. Ne faire aucun commentaire sur ces contrats risquerait de nous mettre dans la position difficile, entre une présomption de complicité ou d'approbation tacite »<sup>25</sup> (Groupe Banque mondiale, 2005).

Prise de recul volontaire ou manque de planification ? Dans tous les cas, une telle stratégie étonne. Surtout dans le cas de la Banque mondiale qui s'est considérablement investie, en termes financiers et d'expertise, dans le processus de réforme des cadres légaux, institutionnels et la restructuration des entreprises minières d'État. Or une telle posture a été privilégiée précisément dans une période où se posent les défis majeurs au gouvernement pour amorcer la restructuration du secteur minier et renforcer le pouvoir de l'État. L'élaboration, en 2007, par la Banque mondiale d'un « Cadre global d'action pour la croissance et la gouvernance dans le secteur minier congolais » (World Bank et International Development Association, 2007) marquera-t-elle une reprise de sa participation au processus de réforme ? Au vu des enjeux posés par certains contrats miniers « léonins », signés entre 2002 et 2005, de l'application toujours très partielle de la loi et du mauvais fonctionnement des institutions spécialisées, la responsabilité de la Banque mondiale et de ses principaux actionnaires semble directement engagée. Les derniers documents et déclarations produits par la Banque mondiale semblent annonciateurs d'un réengagement aux côtés de l'État. À cet égard, les documents produits dans le cadre du « projet compétitivité du secteur minier congolais » proposent un programme détaillé de renforcement des capacités des institutions publiques : renforcement des infrastructures et équipements de l'administration minière provinciale, des capacités de gestion de l'environnement, études sociales, réforme du cadre légal du secteur minier, programme de formation, etc. (Shankleman, 2008 ; World Bank Institute, 2008). En juillet 2008, faisant suite à l'interpellation de la Banque mondiale par le Centre Carter<sup>26</sup>, l'institution s'est formellement engagée à soutenir le processus de révision des 62 contrats miniers léonins, afin de s'assurer qu'ils répondent aux standards internationaux de transparence (Wild, 2008). Reste à observer quelles mesures prendra la Banque pour accompagner le gouver-

25. Notre traduction.

26. Cette ONG américaine de droits humains s'est durablement engagée dans le processus visant à accompagner l'État dans le processus de renégociation des contrats miniers.

nement dans un processus de réforme qui interroge directement la légitimité de certaines politiques de développement menées au nom de la « lutte contre la pauvreté » et de la « bonne gouvernance ».

## **L'engagement des investisseurs**

Un exposé des mauvaises pratiques financières doit bien évidemment établir une distinction entre les « majors » de l'industrie et les petits investisseurs qui arrivent en RDC sans forcément avoir les moyens de leurs projets. Malgré certaines bonnes volontés, la majorité des opérateurs économiques du secteur minier semblent pourtant privilégier des stratégies basées sur la corruption et la violation de la loi.

Pourtant, dans le cadre de l'initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), certaines grandes multinationales présentes au Congo se sont engagées à publier leurs résultats financiers et les sommes reversées à l'État (Muteba, 2008). Ces multinationales<sup>27</sup> impliquées dans le secteur minier en RDC demandent d'ailleurs que s'applique scrupuleusement la loi minière, réitérant leur aspiration à un climat de paix sociale, toujours plus de transparence<sup>28</sup> et une sécurité juridique renforcée. De telles doléances interpellent sur le rôle tenu par les différentes catégories d'investisseurs (occidentaux *versus* asiatiques, majors *versus* juniors), auxquelles correspond une grande disparité dans les pratiques. En effet, la norme qui domine ces pratiques correspond plutôt à une tendance à l'externalisation des « coûts sociaux » de la main-d'œuvre. On peut à cet égard se poser la question des motivations qui incitent les entreprises à réclamer plus de régulation. Est-ce dans un souci de disposer de standards adaptés au pays, d'instruments légaux pour délimiter, voire limiter, leur champ de responsabilité et donc leur implication dans des actions de développement ? Notre analyse démontre que la présence des investisseurs miniers au Congo est encore loin de correspondre à une véritable stratégie concertée d'investissements – infrastructures, projets sociaux – qui soient en mesure de bénéficier aux populations locales. Malgré l'engagement volontaire de certaines multinationales pour respecter des « codes de bonne conduite » internationaux (Mazalto et Campbell, 2004), l'analyse des pratiques révèle encore de graves violations de la loi minière du Congo : impacts sur l'environnement, condi-

---

27. Représentés par la Fédération des explorateurs et extracteurs (FEE) de la RDC.

28. Un rapport daté de 2007, produit par la Banque centrale du Congo, nous apprend que six des 237 entreprises minières présentes au Katanga publieraient leurs statistiques d'exploitation. Information citée par le quotidien *Le Potentiel*, article de Mwarabu Kiboko, 4 juillet 2007.

tions d'embauche, origine des minerais, etc. Peut-être que la nature de la participation attendue des entreprises minières implantées en RDC aux objectifs de « lutte contre la pauvreté » mériterait d'être précisée, voire mieux définie dans le cadre de la loi.

## **La société civile congolaise en quête de reconnaissance**

Encore peu structurée autour des enjeux miniers, la société civile congolaise tente de faire entendre sa voix. Elle est en cela appuyée par des coalitions internationales d'ONG et l'aide bilatérale, dotées d'une réelle expertise sectorielle (Global Witness, Centre Carter, Publish What You Pay, Partenariat Afrique-Canada). Ainsi, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), le processus de Kimberley pour la certification des diamants<sup>29</sup>, ou encore l'exercice de « revisitation » des soixante contrats léonins ont-ils permis de faire émerger des initiatives nationales autour de la question minière (Forum de la société civile en RDC 2007). Si certaines organisations interviennent principalement à un niveau politique, sur le terrain, ce sont essentiellement des ONG de développement, pour la plupart financées par des bailleurs internationaux, qui s'engagent auprès des populations de mineurs. Il semblerait que les organisations locales, dites « communautaires », peu spécialisées, entrent en compétition avec ces ONG de développement qui proposent aux bailleurs une véritable « expertise » sectorielle. Ces dernières, administrativement performantes et disposant d'un personnel opérationnel, monopoliseraient les principaux réseaux de financement. Il en résulte une faible mobilisation des associations locales autour de la problématique minière et de ses impacts sur les populations. Couplé aux multiples tentatives d'instrumentalisation ou de marginalisation de la société civile, ce contexte entraverait la participation des populations à l'élaboration d'initiatives intégrées de développement local. L'exercice d'appropriation par la société congolaise du processus de réforme du secteur minier semble se heurter certes à la faiblesse des moyens, mais plus encore à une prise en compte trop partielle des dynamiques locales et à une résistance du gouvernement face à la politisation de certains enjeux sociaux. Si, comme le prévoit la loi, les sociétés multinationales effectuent des consultations auprès des populations locales pour évaluer les besoins en développement, peut-on pour autant parler d'une « participation » de la société civile au processus de réforme ?

29. Le système de certification du processus de Kimberley (SCPK) est un régime international visant à mettre un terme au commerce des diamants de guerre en supervisant toutes les transactions internationales de diamants bruts.

## **Rôle de l'État et action gouvernementale**

Institution en charge de la promotion et de la régulation du secteur depuis la tenue des élections présidentielles de 2006, l'État cristallise toutes les attentes. Certes, les mandats confiés à la Commission de « revisitation » (2007), puis au panel de révision des contrats miniers (2008) et l'adhésion renforcée du gouvernement à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) apparaissent comme des tentatives louables pour rompre avec certaines pratiques qui ont marqué l'histoire minière du pays.

En RDC, comme en Tanzanie, en Guinée Conakry, au Libéria, au Zimbabwe, au Mozambique, en Sierra Leone, ou encore dans la Zambie voisine, les investisseurs sont aujourd'hui conviés par les gouvernements à revoir les « termes de l'échange » afin que leur activité bénéficie plus directement à l'État. Pourtant, la difficulté de mener à bien de telles négociations démontre comment l'arrivée massive d'investissements étrangers nécessite la présence d'un État doté d'une expertise technique et d'une réelle volonté pour garantir la contribution du secteur minier à l'intérêt national.

En RDC peut-être plus qu'ailleurs, le développement dépend de l'élaboration de politiques qui visent la poursuite de l'intérêt général et « la dimension de la sécurité individuelle et collective [qui] est le fondement essentiel de la légitimité de l'État » (Sawadogo, 2001). Actuellement, deux dimensions semblent faire obstacle à une reconquête par l'État congolais de sa légitimité. Premier constat, « le manque de volonté politique est la raison majeure de la fraude et du manque de transparence dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles dans notre pays » (Muteba, 2008). Malgré les engagements pris dans le « contrat de gouvernance » (République démocratique du Congo, 2007), à tous les niveaux – dans la sphère politique ou au sein des services publics – une véritable culture de la corruption et de l'impunité continue de prospérer. Cette dernière est entretenue par le manque de moyens dont dispose l'État pour rémunérer, former et encadrer ses fonctionnaires. L'ignorance de la loi par la plupart des agents publics interpelle sur la capacité des agents de l'administration minière à participer à une meilleure régulation des pratiques. Aux plus hauts sommets de l'État, l'absence de mise en œuvre de certaines mesures légales laisse également envisager des collusions d'intérêts entre les élites politiques et financières du pays.

Second constat, le processus de réforme du secteur minier congolais semble avoir été élaboré à partir d'une approche qui a privilégié les aspects légaux et institutionnels de la gouvernance. Or, comme le fait remarquer Campbell, « cette question n'est pas simplement de nature technique, qui porterait sur l'introduction de bonnes pratiques administratives, bien que ce

soit, bien sûr, un élément important. Elle soulève également la nécessité d'assurer le renforcement des capacités institutionnelles pour compenser les asymétries du passé » (Campbell, 2006).

À cet égard, plus que l'absence de mise en œuvre de mesures légales, un des obstacles qui se pose aujourd'hui à l'État congolais découle de l'absence de politique minière nationale, qui doterait le pays de ses propres objectifs de développement adaptés à la diversité et à la nature des besoins. Enfin, de nombreuses voix s'élèvent pour constater certaines faiblesses de la loi minière de 2002. Cette loi, qui visait un alignement rapide des pratiques minières congolaises sur celles des pays de la sous-région, en plusieurs points semble avoir échoué à prendre en compte les spécificités nationales, régionales et locales (Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de Provinces, 2008). Relevons notamment la place centrale occupée par un secteur artisanal informel mais fermement contrôlé par des réseaux, pour la plupart officieux, d'envergure nationale et internationale. Citons également les quantités de minerais qui continuent à transiter, en toute illégalité, vers certains pays frontaliers (Rwanda, Ouganda, Zambie) dans lesquels les systèmes de taxation sont plus favorables pour les revendeurs. Il convient également, au regard de la faiblesse de l'État et en l'absence de politiques de renforcement des capacités, d'interroger la pertinence des politiques de décentralisation comme un levier de « bonne gouvernance ».

## CONCLUSION

Six années après l'amorce d'un processus de réformes, les indices de reprise macro-économique du secteur n'ont pas encore les retombées escomptées<sup>30</sup>. Au-delà des résultats financiers décevants, les différentes catégories d'acteurs s'accordent désormais pour reconnaître combien, en RDC, est grand le défi qui consiste à faire correspondre des objectifs de reprise des investissements avec ceux d'un partage équitable des revenus miniers entre les investisseurs, l'État et les populations. Pourtant la présence d'infrastructures sociales, hôpitaux, écoles, centres sociaux, aires de jeux, etc., dans les principales villes minières du Shaba et du Kasai Oriental, rappellent que le secteur minier industriel a déjà joué un rôle moteur dans le développement du pays.

---

30. Selon les chiffres officiels, en 2003, l'ensemble des taxes sur les activités minières – taxes à l'import et à l'export, frais pour l'obtention de permis, royalties, dividendes, etc. – auraient rapporté 16,4 millions USD à l'État. Ce chiffre passe à 27 millions USD en 2005 puis chute à 11,6 millions USD en 2006. La Banque mondiale s'inquiète de tels résultats, qui illustrent un écart important entre les prévisions économiques, estimées à 200 millions USD annuels et les montants déclarés par les deux derniers gouvernements. La Banque mondiale adopte cependant un scénario optimiste en estimant que l'État congolais pourra retirer du secteur minier des rentes allant de 186 millions USD et 388 millions USD annuels pour la période 2008-2017 (World Bank, 2007a).

Deux hypothèses peuvent fournir des clés de compréhension pour saisir la nature et l'envergure de certains obstacles qui limitent actuellement le potentiel du secteur minier dans le développement du pays. En premier lieu, la réforme, telle que conçue et mise en œuvre en RDC, semble avoir accentué la division, déjà importante, dans certaines régions (Kasaï et Kivu) entre les secteurs miniers industriels et artisanaux. Les politiques promues par les IFI, basées sur une libéralisation des cadres légaux et une stratégie de privatisation des entreprises minières d'État, auraient précipité l'effondrement rapide du secteur industriel productif, au bénéfice d'un secteur artisanal informel. L'arrivée des investisseurs privés étrangers, majoritairement dotés de permis d'exploration – et donc peu générateurs d'emplois pour la main-d'œuvre locale – n'aurait pas permis d'assurer une transition économique et sociale garantissant des retombées positives pour les populations des zones minières. En second lieu, on observe que de telles mutations se sont répercutées, non seulement sur les anciens mineurs et leurs familles mais plus largement sur les populations des régions minières qui ont été grandement précarisées par la reconfiguration des économies locales. Développant de véritables stratégies de survie, les populations des zones minières auraient été précipitées vers le secteur artisanal. Or, faute d'une planification et d'un encadrement par l'État, ce secteur s'est développé sur une base informelle, voire « illégale », participant à une paupérisation de populations condamnées à vivre et à travailler dans un climat d'insécurité.

L'analyse du processus de réforme du secteur minier permet donc d'illustrer les difficultés rencontrées par les gouvernements successifs pour s'approprier, faire appliquer les mesures légales et respecter un agenda, qui ont été définis dans le cadre des programmes de développement. Si les mesures adoptées, de nature essentiellement techniques et gestionnaires, sont destinées à doter le pays d'un nouveau cadre institutionnel et de normes alignées sur des standards internationaux de développement (Objectifs du Millénaire, Stratégie de lutte contre la pauvreté), la problématique des orientations, de l'agenda de la réforme, des moyens et volontés politiques mobilisées semble avoir été, dans le cas congolais, abordée de manière encore trop partielle. Notre analyse nous amène à questionner un processus de réforme du secteur minier qui, tel que conçu et implanté, semble avoir ignoré la complexité et la spécificité du contexte congolais. Si, comme le présumaient les IFI, la réforme rapide du secteur minier était une nécessité, on peut néanmoins s'interroger sur l'existence d'un diagnostic préalable qui aurait été effectué pour déterminer l'ampleur, la nature et la spécificité des besoins du pays. Alors que, déjà en 1994, la Banque mondiale entrevoyait la nécessité d'un pays « moins mais mieux » gouverné, l'exemple du secteur minier laisse présager

que cette stratégie n'était peut-être pas adaptée à un pays qui souffre déjà d'un déficit d'État. L'objectif de participation des acteurs privés que sont les multinationales et la société civile semble n'offrir aucune garantie pour que soient mises en œuvre des politiques publiques équitables et intégrées.

## BIBLIOGRAPHIE

- AFRICAN MINING INTELLIGENCE (2008), « Vers une révision du code minier au Congo Kinshasa », n° 176.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2008), « République démocratique du Congo », document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2008-2012, p. 19.
- BANQUE MONDIALE (1985), « Zaïre, memorandum économique, transition économique et assistance extérieure », édité par le Bureau régional Afrique australe et orientale, Kinshasa, Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE (1994), « Zaïre : orientations stratégiques pour la reconstruction économique », Washington D.C., Banque mondiale, p. 37
- BAYART, J.-F., M'BEMBE, A. et C. TOULABOR (1992), *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala.
- BOND, J. (2002), « Le financement des projets miniers en RDC (GBM) », in *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolais*, édité par E.M.W. Associés, Kinshasa, Banque mondiale.
- BRAECKMAN, C. (1996), *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, Paris, Fayard.
- BRAECKMAN, C. (1999), *L'enjeu congolais. L'Afrique centrale après Mobutu*, Paris, Fayard.
- CADASTRE MINIER DU CONGO (2008), « Carte minière », Kinshasa, Cami.
- CAMPBELL, B. (2004), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- CAMPBELL, B. (2006), "Better resource governance in Africa. On what development agenda?", UNCTAD Expert Meeting on FDI in Natural Resources, Genève, Chaire C.A. Poissant sur la gouvernance et l'aide au développement.
- CROS, M.-F. (2008), « Un gouverneur pas comme les autres », *La Libre Belgique*, Bruxelles.
- CROS, M.-F. et F. MISSER (2006), *Géopolitique du Congo (RDC)*, Paris, Éditions Complexe.
- CUVELIER, J. (2003-20004), « Réseaux de l'ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo », *Politique Africaine*, p. 82-92.
- DE FAILLY, D. (2007), « Production d'or, d'étain et de coltan au Kivu (R.D.Congo) : qu'en est-il aujourd'hui ? », Bukavu, Bureau d'Études Scientifiques et Techniques (BEST).



- DE JONGHE, A. et A.-S. BERCK (2007), « Des conflits liés aux ressources naturelles ? Le pourquoi et le comment illustrés par le cas du Pérou et du Congo, Quel impact sur la souveraineté alimentaire ? », Montréal, Justice et Paix, p. 31
- DE VILLERS, G., OMASOMBO, J. et E. KENNES (2001), « République démocratique du Congo : guerre et politique : les trente derniers mois de L.D. Kabila (août 1998-janvier 2001) », *Cahiers africains*, T. Institut Africain, Paris, L'Harmattan, p. 346
- DEVARAJAN, S., DOLLAR, D. et T. HOLMFREN (2001), *Aid and reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington D.C., World Bank.
- DIBWE DIA MWEMBU (2001), *Histoire des conditions de vie des travailleurs de l'Union minière du Haut-Katanga/Gécamines (1910/1999)*, Lubumbashi, Presses Universitaires de Lubumbashi.
- DIBWE DIA MWEMBU, D. (2006), « Le travail des enfants dans les mines et carrières au Katanga », Lubumbashi, Rapport des recherches effectuées durant la dix-septième session des travaux de l'Observatoire du Changement Urbain (OCU), Coopération universitaire au développement (CUD-Belgique).
- DUNCAN et ALLEN (2006), « Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines », Kinshasa, COPIREP, République démocratique du Congo, p. 58
- ENGLEBERT, P. (2003), « Souveraineté, sous-développement et le paradoxe nationaliste congolais », *Mondes en développement*, n° 123, Bruxelles, de Boeck Université, p. 63-87.
- ETCHEGOYEN, A. (1996), *Le temps des responsables*, Paris, Pocket.
- FMI (1989), « Zaïre. Demande d'accord de confirmation et demande relative au deuxième accord annuel au titre de la facilité d'ajustement structurel », Washington D.C., Fonds Monétaire International, p. 73.
- FORUM DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN RDC (2007), « Révision des contrats miniers en RDC », Kinshasa, CEPAS (sous la coordination), OSISA, p. 88.
- GILFENBAUM, E. et L. Shannon (2005), « La Banque mondiale en République démocratique du Congo », Toronto, Environmental Defense, p. 15.
- GRUPE BANQUE MONDIALE (2005), "Contracts between Gécamines et Private Companies", O. Memorandum, Kinshasa, World Bank, IFC, MIGA, p. 4.
- GRUPE D'APPUI AUX EXPLOITANTS DES RESSOURCES NATURELLES (GAERN) (2006), « Rapport de la session de formation sur le triage et le classement de diamants », Mbuji Mayi, NIZA, GAERN, p. 24.
- GRUPE ONE (2007), « Le secteur minier artisanal, reconversion et lutte contre le travail des enfants, RDC, Katanga », Lubumbashi, UNICEF, PAM, Coopération Belge, 23 p.
- KABWELULU, M. (2008), « Mot de circonstance de son Excellence Monsieur le Ministre des Mines, à l'occasion de la clôture des travaux des États généraux des mines », in *États généraux des Mines*, Kinshasa, République démocratique du Congo, 5 p.

- KAKONGE KAFWIMBI, G. (2007), « Programme d'activités du CRONGD dans l'appui à la bonne gouvernance dans le secteur minier », Lubumbashi, Conseil régional des organisations non gouvernementales de développement du Katanga, CRONGD KATANGA, p. 3.
- KALALA, B. (2006), « Valorisation des concessions de la Gécamines engagées dans les contrats : CHEMAF, KMT Tenke Fungurume, KCC, GEC ; et nécessité de révision de ces contrats pour protéger les intérêts de la république », Kinshasa, République démocratique du Congo, p. 17.
- KANYARWUNGA, J.I.N. (2006), *République démocratique du Congo. Les générations condamnées. Déliquescence d'une société précapitaliste*, Paris, Publibook.
- KARSENTY, A. (2006), « Étude d'identification d'un programme pour l'amélioration des recettes para fiscales et domaniales en république démocratique du Congo », in *Composante « ressources naturelles » d'un programme d'appui à la gouvernance en RDC*, Ministère des Finances, Cellule d'Appui à l'Ordonnateur national du FED, CIRAD-France, p. 69.
- KATUMBA TSHIBAMBA, N. (2007), « Industrie minière et sous-développement, cas de la massification ouvrière chez Somika », M.d. Licence, Lubumbashi, Université de Lubumbashi, Faculté des sciences sociales, politiques et administratives, p. 65 (*Le Quiproquo de Lubumbashi*, Tableau synthèse du budget provincial pour l'exercice 2007, juin).
- LUTUNDULA, A., CHRISTOPHE, P. et I. MUPIRA MAMBO (2005), « Rapport des travaux de la commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. (première partie) », Kinshasa, Assemblée Nationale, p. 196.
- MAZALTO, M. (2004), « Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC », in *Exploitation des ressources naturelles en situation de conflits*, GRAMA. Université du Québec à Montréal, Chaire C.A. Poissant, p. 14.
- MAZALTO, M. (2005), « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des Institutions Financières Internationales. Le cas de la république démocratique du Congo », in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, vol. 9, Centre d'étude de la région des Grands Lacs, Anvers, L'Harmattan, p. 263-289.
- MAZALTO, M. et B. CAMPBELL (2004), « Vers un meilleur équilibre dans la politique étrangère canadienne, réflexions à partir de l'étude du secteur minier en République démocratique du Congo au regard des recommandations de la revue des industries extractives », edited by Institut d'Études Internationales de Montréal. Montréal, GRAMA, Chaire C.A. Poissant, p. 21.
- MBIKAYI, F. (2007a), « Rapport de l'étude diagnostic sur le secteur minier en république démocratique du Congo, Filière diamant », Mbuji-Mayi, Appui Banque mondiale, p. 49.
- MBIKAYI, F. (2007b), « Secteur minier au Kasai : état des lieux », Mbuji-Mayi, EITI, GRONG, GAERN, p. 11.

- MÉNARD, J.-F. (2006), « L'État en Afrique ne fonctionne pas parce qu'il est une copie de l'État occidental », in *L'Afrique des idées reçues*, G. Courade. Saint-Étienne, Berlin, p. 191-196.
- MINISTRES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET GOUVERNEURS DE PROVINCES (2008), « Synthèse des interventions des Ministères et recommandations des gouverneurs », in *États généraux des Mines. 5<sup>es</sup> journées minières*, Kinshasa, G.R.
- MUKENDI WAFWANA, EMERY et JOHN WILLIAMS (2002), « Les grandes lignes du nouveau Code des mines et des carrières », in *Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique en république démocratique du Congo*, Kinshasa, Grand Hôtel.
- MUTEBA, J.-P. (2008), « État de lieux de l'application des principes et critères de l'ITIE dans l'industrie minière congolaise et propositions d'amélioration », Kinshasa, Comité nationale de l'Initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), p. 7.
- PARTENARIAT AFRIQUE CANADA ET CENTRE NATIONAL D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ET À LA PARTICIPATION POPULAIRE (2007), « Revue annuelle de l'industrie des diamants, République démocratique du Congo 2007 », Kinshasa, PAC, CENADEP, p. 12.
- PNUD (2007), « Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008, La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé », New York, ONU, PNUD, p. 383.
- RDC (2002), « Loi portant code minier », edited by Journal Officiel, numéro spécial du 15 juillet 2002, Gouvernement de transition de la RDC, Kinshasa, Gouvernement, p. 137.
- RDC (2003), « Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier », Ministère des Mines, Kinshasa, Gouvernement, p. 179.
- RENAULD, A. (2005), « République démocratique du Congo, Ressources naturelles et transferts d'armes », Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), p. 28.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2006), « DSCRП pour la république démocratique du Congo », edited by Document de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRП), Kinshasa, p. 112.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, GOUVERNEMENT (2007), « Contrat de Gouvernance (CDG) », mars-décembre, vol. Annexes, p. 14.
- RUBBERS, B. (2004), « La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC) : pillage ou recomposition », *Politique Africaine* n° 93, p. 21-41.
- SAWADOGO, R.A. (2001), *L'État africain face à la décentralisation : la chaussure sur la tête*, Paris, Karthala, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.
- SHANKLEMAN, J. (2008), « Projet compétitivité : secteur des Mines ; volet renforcement institutionnel du Ministère des Mines », Kinshasa, MIGA, environnement et social challenges, Trust Fund, p. 15.

- SNC-LAVALIN INTERNATIONAL (2003), « Rapport préliminaire, Étude sur la restauration des mines de cuivre et de cobalt, République démocratique du Congo », in *Division internationale, environnement*, Dans le cadre du Projet de Compétitivité et de développement du Secteur privé (PCDSP), Montréal, Banque mondiale, p. 204.
- STRATEGICO (2007), « République démocratique du Congo, 2008 », N. d. conjoncture/ Afrique, Paris, L'Harmattan, p.97.
- VLASSENROOT, K. et T. RAEYMAEKERS (2004), « Divisé en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu) », in S. Marysse et F. Reyntjens (éds), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, p. 200-234.
- WILD, F. (2008), "World Bank Says It Plans Review of Congo Mining Negotiations", in *bloomberg.com*. New York.
- WILLIAMS, J.P., SIAC, C. et E. MUKENDI WAFWANA (2006), « Rapport final, république démocratique du Congo, Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines », in *Programme de compétitivité et développement du secteur privé*, Kinshasa, Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), p. 58.
- WORLD BANK (1990), "Zaire, private sector incentives, current policies and proposal for reform", Washington D.C., World Bank, p. 75.
- WORLD BANK (2007a), "Democratic Republic of Congo, Growth with Governance in the Mining sector", Oil/Gas Mining and Chemicals Department and Africa region, Washington D.C., World Bank, p. 76.
- WORLD BANK (2007b), "Democratic Republic of the Congo, Poverty and Social Impact Analysis, Mine Sector Reform", Washington, D.C., World Bank, p.120.
- WORLD BANK et INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (2007), "Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the period FY 07-FY11", vol. 2, A. region, p. 119.
- WORLD BANK INSTITUTE (2008), « Évaluation d'impacts sur l'environnement en Afrique. République démocratique du Congo : défis et opportunités », Washington.