

**Les richesses naturelles de la RDC : source de conflit ou clé du développement ?**  
Réunion d'experts, 23-24 novembre, Bruxelles, Belgique

*Rapport établi par Saskia Van Hoyweghen (BCAS, Vrije Universiteit Brussel)*

## **Introduction : passer des transactions mortelles à des transactions équitables en RDC.**

Dans toute l'histoire, les produits minéraux précieux ont entraîné le conflit, le banditisme et la violence. Toutefois, des produits minéraux comme l'or, les diamants et le coltan ainsi que d'autres ressources naturelles comme le bois d'œuvre, peuvent également apporter une contribution positive à la vie quotidienne de nombreuses personnes dans le monde entier. Ils peuvent rendre leur environnement plus beau, plus luxueux et fournir les matières premières de produits industriels. Lorsqu'ils sont adéquatement gérés, ils jouent un rôle important pour stimuler la croissance économique et la stabilité.

Malheureusement, les caractéristiques de ces ressources engendrent également le potentiel pour influencer négativement la paix, la sécurité et le développement durable. La République démocratique du Congo est l'un des pays les plus riches au monde en termes de richesses minières, mais la grande majorité de sa population ne profite pas de cette richesse. Depuis l'époque coloniale, le Congo a été soumis à une longue histoire de pillage qui a culminé dans ce que l'on appelle à présent « la première Guerre mondiale de l'Afrique ». Au siècle dernier, des puissances coloniales, des dictateurs de la Guerre Froide, des États voisins, des entreprises privées, des réseaux de la criminalité et des forces rebelles ont tous pillé le pays tour à tour.

Aujourd'hui, la guerre dans la RDC est formellement terminée. Des élections sont prévues en juin 2006. Toutefois, les combats continuent dans l'est du pays. De nombreux réseaux d'exploitation sont toujours en place, et ils parviennent encore à s'enrichir aux dépens de la population. La corruption sévit. En raison de l'absence de gouvernance dans la plus grande partie du pays, les règles et les réglementations existantes ne sont pas mises en œuvre. L'extraction a lieu dans une situation d'anarchie. La forêt pluvieuse disparaît à un rythme rapide ; on ne tient pas compte du moratoire sur l'exploitation du bois d'œuvre sur de nouvelles concessions. Le travail des enfants et le travail forcé sont courants, particulièrement dans le secteur minier non réglementé. Les forces de la sécurité privée violent les droits de l'Homme lorsqu'elles protègent des régions minières. L'exploitation minière dans des régions relativement stables à l'ouest menace à la fois l'environnement et les moyens d'existence de communautés.

La communauté internationale accorde peu ou guère d'attention à l'une ou l'autre de ces questions. D'importants dons d'argent affluent dans le pays pour faciliter ses élections, ce qui est naturellement une bonne chose. Mais tandis que les ressources naturelles de la RDC semblent être la clé pour construire son avenir, le pouvoir des acteurs qui détiennent le secteur extractif, soit pour nourrir le conflit, soit pour construire une paix durable dans le pays, risque de disparaître du champ de visibilité de tous.

Fatal Transactions<sup>1</sup> et le Centre d'études africaines à Bruxelles pensent que la façon dont des ressources naturelles sont gouvernées en RDC peuvent faire toute la différence entre un nouveau conflit ou une paix durable et le développement. Dans cette perspective, ils ont organisé une réunion d'experts sur le rôle des ressources naturelles pour l'avenir de la RDC. L'objectif de cette conférence était de réunir autant de connaissances et d'expériences que possible, et de faciliter l'échange d'informations et les analyses sur la situation générale et des instances particulières d'extraction de ressources en RDC. Les organisateurs souhaitent permettre de mieux comprendre le rôle joué par les ressources naturelles dans la stabilisation (ou la déstabilisation) de la RDC, et d'avoir une vision commune de la manière de parvenir à une extraction de ressources plus équitable et plus durable en RDC.

### Les objectifs de la conférence :

- ⊗ L'augmentation auprès des stratèges, des entreprises privés, des gouvernements de donateurs, des institutions internationales et de la société civile, de la compréhension du rôle joué par les ressources naturelles dans la stabilisation (la déstabilisation) de la RDC ;
- ⊗ Le partage d'une vision sur la manière de promouvoir une extraction de ressources plus équitable et plus durable en RDC ;
- ⊗ La traduction de cette vision dans des points d'action clairs pour les différents intéressés ;
- ⊗ L'identification de nouveaux secteurs productifs pour la recherche, afin de continuer à développer les connaissances sur les économies à base de ressources dans des situations de gouvernance faible, et la conversion de ces connaissances en des possibilités pour l'action ;
- ⊗ L'émergence d'un réseau d'activistes, de groupements au niveau local, d'universitaires et d'autres experts qui, par la recherche et l'action, continueront de développer des cadres d'action qui permettront aux richesses naturelles de l'Afrique de contribuer véritablement au développement durable.

---

<sup>1</sup>La campagne internationale Fatal Transactions vise à mettre fin au renforcement des conflits sur les ressources naturelles, et entend faire en sorte que les ressources contribuent de manière équitable et légitime au développement et à la paix durable. Afin de réaliser cette transformation – faisant passer des transactions mortelles à des transactions équitables –, la campagne internationale Fatal Transactions a pour but de proposer une plate-forme, et d'agir en tant que médiateur de connaissances pour les chercheurs et les organisateurs de campagnes dans le Nord et dans le Sud. Ses membres sensibilisent à leurs responsabilités les consommateurs, les acteurs économiques et les stratèges en Occident. La campagne promeut et soutient des initiatives qui augmentent la contribution des ressources naturelles à la paix et à la stabilité. Fatal Transactions est mise à exécution par six ONG européennes ; l'Institut Néerlandais pour l'Afrique du Sud (NiZA, Pays-Bas), Medico International (Allemagne), Novib (Oxfam Pays-Bas), Broederlijk Delen (Belgique) 11.11.11 (Belgique) et Intermon Oxfam (Espagne). Les membres associés sont : IPIS (Belgique), BICC (Allemagne) et Pax Christi (Pays-Bas). Les organisations partenaires au Sud des membres de Fatal Transactions participent activement à la campagne.

**La première journée** de la conférence s'est concentrée sur l' état actuel des activités. Pendant la séance plénière, les différents acteurs sur le terrain ont présenté leur perspective sur le rôle de ressources naturelles dans la RDC d'aujourd'hui. Pendant la séance de l'après-midi, à l'aide de différentes études de cas sur plusieurs ressources et industries provenant de diverses parties de la RDC, les participants ont partagé des exemples des meilleures et des pires pratiques, et ils ont approfondi leur perception des complexités de l'économie congolaise fondée sur les ressources.

**La seconde journée** a été consacrée à la voie à suivre pour la RDC : quel est le rôle que les ressources naturelles jouent, peuvent jouer et joueront dans l'avenir du pays et comment les divers facteurs peuvent-ils influencer ceci pour le mieux ? La séance du matin s'est concentrée sur les élections imminentes et les effets qu'elles auraient, ou devraient avoir, sur la gouvernance du secteur minier. Le reste de la journée a donné au public la possibilité d'étudier de plus près les différents instruments et acteurs qui pourraient permettre d'améliorer des cadres régulateurs et leur mise en œuvre dans le secteur extractif. Parmi ces instruments figurent l'élaboration de recommandations politiques destinées aux différents intéressés (voir le document en annexe).

## **Les participants**

Le groupe d'experts prenant part à la conférence comprenait des représentants de tous les différents groupes qui sont impliqués dans l'exploitation ou les conséquences de l'exploitation de ressources naturelles en RDC ou qui sont affectés par celles-ci (voir la liste des participants en annexe). Ce groupe réunissait des universitaires et d'autres experts dotés d'expérience sur le thème concerné ; des organisations de recherche ; des représentants de la société civile venus d'Afrique et d'Europe (syndicats, groupements pour les droits de l'Homme, organisations pour la protection de l'environnement, coopératives d'exploitation minière, groupes ayant un ancrage local, organisations pour le développement, etc.) ; des institutions internationales (Banque mondiale, FMI), des membres du gouvernement transitoire congolais ; des sociétés minières ; des donateurs et des stratèges européens. Tous ont un rôle important à jouer, directement et indirectement, en vue de définir l'avenir de la RDC.

Pour lancer la discussion, des représentants de tous ces groupes étaient invités à envoyer un document exposant leur analyse d'un cas ou d'une ressource spécifiques, d'une région ou d'une mesure politique particulières ou de la situation en général. Il en a résulté un faisceau d'études, de rapports et d'essais qui ont été présentés pendant la conférence.<sup>2</sup> Les contributions étaient très variées du point de vue de la perspective et du contenu. Elles allaient des études universitaires, des éléments de recherche sur des actions et des brochures politiques à des témoignages personnels. Tous ces documents réunis ont donné un aperçu des problèmes gigantesques auxquels la RDC est actuellement confrontée, et ils nous incitent à apporter des solutions possibles. Les organisateurs ont été aussi impressionnés que reconnaissants devant tous ces documents provenant de la RDC et

---

<sup>2</sup> Tous les documents de la conférence peuvent être téléchargés à partir de notre site Web à [www.fataltransactions.org](http://www.fataltransactions.org)

d'autres pays. Ils tiennent à remercier à nouveau les auteurs de leurs précieuses contributions.

## **Le contenu de la conférence<sup>3</sup>**

### **Remarques générales**

Il ne faut pas être un « expert » pour comprendre que les ressources naturelles du Congo n'ont pas amélioré la qualité de la vie de son peuple, et qu'elles n'ont pas non plus promu le développement au sens le plus large. La relation exacte entre les ressources naturelles et le conflit, quant à elle, n'est pas un simple débat académique. Mais en soi, la présence de richesses naturelles ne doit pas nécessairement entraîner un conflit violent. Elle pourrait conduire à des désaccords ou à des discussions sur la distribution de ces richesses naturelles et sur l'accès à celles-ci, mais cela ne suffit pas pour expliquer l'extrême violence des guerres au Congo. L'un des enseignements importants tiré à cette conférence est qu'il est primordial de *comprendre les causes fondamentales de l'instabilité et du conflit* dans la région. Après tout, au Rwanda et au Burundi, nous avons assisté à une lutte tout aussi dévastatrice, sans que des ressources naturelles ayant une importance quelconque soient présentes. Nous devons comprendre le contexte économique, social et politique élargi dans lequel ces ressources sont dirigées et gérées.

Dans les discussions sur la mauvaise gestion des ressources naturelles en RDC, il est très important de *prendre le terme de « pillage » dans son sens le plus large* ou de l'éviter absolument. Le pillage des ressources de la RDC est trop souvent considéré comme une simple exportation illégale effectuée par des armées étrangères et des rebelles, et comme se limitant aux zones d'hostilités. Parmi les nombreuses présentations, beaucoup d'entre elles ont clairement démontré que le gouvernement congolais est tout autant impliqué dans le pillage, dans la fraude et dans la corruption de ses ressources naturelles.

Bien qu'un fil conducteur coure manifestement dans tous les propos sur l'or, le pétrole, les diamants et cætera, *chacune de ces ressources a sa propre spécificité*. Pour recommander des mesures permettant d'améliorer la gestion de chacune de ces ressources différentes, les recommandations doivent être très spécifiques et détaillées. Il en va de même pour les acteurs impliqués. Certains termes comme « les entreprises » ou « la communauté internationale » se sont avérés être assez vagues. Le lobbying et la défense devront chercher à atteindre des acteurs à l'aide de stratégies très particulières si elles veulent être efficaces. Le fait qu'elles peuvent réellement être efficaces a été démontré.

---

<sup>3</sup> Le contenu de ce rapport reflète la conférence. Il n'en est pas moins une interprétation du rôle des organisateurs.

## **1. Où en est la gestion des ressources naturelles au Congo aujourd'hui et quelles sont les causes profondes de son échec ?**

### *1.1 La différence entre le contexte national et le contexte international*

Avant les années 1990, le secteur minier au Congo a opéré dans un « système fermé », dans lequel les sociétés minières étaient intégrées dans l'administration étatique nationale et ses réseaux informalisés. Depuis la chute de Mobutu, les activités minières au Congo opèrent dans un contexte extrêmement différent (à la fois au plan national et au plan international). Différents acteurs ont été impliqués dans le pillage des ressources naturelles du Congo. Ce n'est pas sans raison que la guerre au Congo est appelée la « Première Guerre mondiale de l'Afrique », puisque de nombreuses parties externes sont impliquées dans ce conflit et dans l'extraction de ressources naturelles. Des interventions qui ont commencé pour des raisons purement légitimes (comme la défense des frontières nationales contre des forces rebelles agissant de l'intérieur de la RDC) sont dans certains cas devenues une excuse pour continuer l'exploitation et l'exportation illégales des ressources naturelles de la RDC. On songe en particulier au Rwanda et à l'Ouganda. Beaucoup trop souvent, le soutien au développement national est accordé à ces pays sans tenir compte de son implication au-delà des frontières.

Toutefois, au plan international, nous devons également comprendre que les activités minières se déroulent dans un climat économique mondial différent. Nous ne devrions pas exagérer l'implication du secteur minier international en Afrique centrale. Tous les experts s'accordent à penser que les acteurs internationaux dignes d'intérêt ont besoin de l'État de droit et d'un climat d'investissement stable, afin d'avoir des garanties pour les importantes injections de capitaux qui sont nécessaires. La majorité des entreprises opérant en RDC en ce moment sont ce que l'on nomme les entreprises « junior ». À partir du moment où la stabilité est plus ou moins garantie, les acteurs importants devraient revenir. Vu les élections imminentes, plusieurs entreprises ont manifesté un intérêt renouvelé pour lancer ou relancer des opérations en RDC, en espérant qu'un nouveau gouvernement pourra créer un climat d'investissement stable.

### *1.2 Les caractéristiques de l'exploitation actuelle*

Ces dernières décennies, l'exploitation à grande échelle de certaines ressources naturelles (le cuivre, le cobalt) a enregistré un important déclin en faveur de l'exploitation minière à intensité de capital moins élevée (le diamant, le coltan, l'hétérogénite). Les activités économiques qui sont actuellement déployées en matière de ressources naturelles peuvent se ranger en deux catégories. Premièrement, l'exploration ; les jeunes entreprises achètent des concessions sans avoir l'intention de les exploiter, mais pour les négocier. Les activités minières proprement dites sont prises dans la logique de l'économie de finance. Des bénéfices sont réalisés en Bourse et non en extrayant des ressources. Deuxièmement, l'extraction artisanale ou à faible intensité de capital ; les diamants alluviaux, le coltan et le bois d'œuvre n'exigent pas de compétences élevées ou de capitaux pour être extraits. Dans les secteurs du cobalt et du cuivre, les travailleurs, y compris les enfants, grattent les couches supérieures du sol avec des outils très primitifs pour trouver de l'hétérogénite.

Les caractéristiques de l'exploitation artisanale sont :

- Le coefficient de travail élevé : la fourniture de travail (et de revenus, bien que très faibles, à d'importantes masses de la population) ;
- L'exploitation dans des conditions dangereuses et malsaines en présence de forces militaires ;
- Le manque de transparence concernant la propriété et la responsabilité ;
- Les exportations contrôlées par les forces militaires ou la police ;
- Les faibles rendements pour les populations locales ;
- Le fait de dégrader gravement l'environnement et les moyens de subsistance des communautés congolaises.

Le pétrole ne peut guère être rangé dans cette classification parce que (a) les grandes entreprises pétrolières ne s'intéressent plus à l'industrie pétrolière à faible échelle, si bien que les jeunes entreprises sont les seules à exploiter les concessions pétrolières (et elles n'ont pas l'intention dans l'immédiat de les négocier) ; (b) le pétrole est la seule ressource naturelle du pays ne se caractérisant pas par une exploitation artisanale. Cette exploitation se concentre principalement offshore, et la production pétrolière peut continuer malgré les conflits sur le continent.

### *1.3 Les nouveaux acteurs*

Non seulement les caractéristiques de l'exploitation de ressources naturelles ont changé, mais différents acteurs sont apparus. Les réseaux militaires, au lieu de l'État, sont devenus les intermédiaires entre les niveaux d'extraction locaux et les marchés mondiaux. Ils peuvent ne pas participer à l'exploitation directe ou au commerce mais ils contrôlent bel et bien les populations (par exemple la main d'œuvre), l'accès, les routes commerciales, etc. Par suite de la criminalisation du commerce de ressources naturelles, un important effet secondaire est le contrôle limité que les acteurs internationaux peuvent exercer. Souvent, des liens clairs relient des entreprises mercenaires et des entreprises minières de petite taille. La guerre et le commerce ont été imbriqués depuis 1998, et ni la transition, ni les élections ne garantissent que cette situation changera. À moins que certains changements structurels ne soient opérés dans ce secteur, une guerre de faible intensité risque de continuer, parce qu'elle est rentable.

Dans ce contexte, de nouveaux partenaires commerciaux ont émergé, la Chine jouant un rôle qui est actuellement mal compris. Or, il est important de saisir que plusieurs ressources du Congo ne sont pas directement exportées vers les marchés européens, mais qu'elles passent par des pays producteurs dont la main d'œuvre est bon marché, mais extrêmement spécialisée, avant d'atteindre les marchés européens. Cette situation a été amplement démontrée pour les diamants. *Les modalités pour contrôler ces nouveaux acteurs mondiaux et pour exercer une pression sur eux sont un nouveau défi pour la société civile et pour le gouvernement congolais lui-même.*

Tout récemment, le secteur privé formel a manifesté son intérêt pour un réengagement au Congo. L'année dernière a été marquée par l'augmentation du nombre des acteurs importants et des moyens qui sont présents. Certains projets à grande échelle ont été proposés, comme la réanimation de la mine de Tenké Fungurume. Mais Kabila senior et Kabila junior n'ont pas été capables de créer un climat qui puisse attirer les plus grandes entreprises. Les concessions ont principalement été attribuées aux entreprises de plus

faible envergure. En général, les experts s'accordent à penser que le gouvernement transitoire a une responsabilité très lourde en n'apportant pas les conditions nécessaires au retour du secteur international des entreprises. Des capitaux étrangers sont nécessaires pour développer les ressources naturelles du Congo ; les défis qui se posent sont comment attirer les investissements des entreprises légitimes, dont le comportement est transparent et socialement responsable, et comment rendre le secteur bénéficiaire pour les populations locales.

#### *1.4 Les problèmes spécifiques*

Certains experts ont souligné à juste titre que l'exploitation et l'extraction à grande échelle ne sont pas toujours la seule voie possible. Ainsi, dans le cas de **la gestion forestière**, un équilibre doit être trouvé entre la préservation et l'abattage. L'exploitation innovatrice à faible échelle, fondée sur des stratégies de gestion en participation, peut parfaitement s'avérer avoir un effet beaucoup plus important sur le niveau de vie de la population plutôt que d'attendre un effet de propagation de l'abattage à grande échelle. Par le passé, il a été prouvé que la croissance et la redistribution ne vont pas nécessairement de pair. On semble souvent oublier ce fait dans le cas de la RDC. Le développement intégré est important, car le secteur minier ne peut pas être dirigé uniquement à partir de Kinshasa, mais il doit être harmonisé avec d'autres initiatives de développement à mesure qu'elles se présentent d'elles-mêmes au plan local.

Outre le secteur forestier, le secteur **pétrolier** a jusqu'à présent été négligé dans de nombreuses analyses, car d'autres pays comme l'Angola ont des réserves beaucoup plus importantes. Le pétrole génère cependant 20 % des revenus d'exportation du Congo et les développements offshore doivent être suivis de près, car ils attirent de nouveaux intérêts et peuvent être exploités, quelle que soit la situation sur le continent. Comme le pétrole atteint actuellement des prix vertigineux, le secteur pétrolier devient de plus en plus important en tant que source de revenu de l'État. En outre, le souhait de sauvegarder ses propres champs de pétrole explique en partie l'intérêt en République démocratique du Congo pour l'Angola limitrophe.

La caractéristique essentielle des secteurs de **l'or, du coltan, des diamants et de l'hétérogénite** est d'employer une main d'œuvre relativement importante. Il semble que le désaccord règne quant aux stratégies à appliquer vis-à-vis de ces secteurs, qui soit opèrent dans des zones de guerre, soit sont hautement militarisés et criminalisés. Human Rights Watch a réussi à convaincre la société Suisse Metalor de cesser d'acheter de l'or « ougandais » qui est généré par les économies de guerre de l'est de la RDC. Des campagnes analogues ont suscité sur le marché mondial une répugnance à acheter du coltan congolais. On a fait valoir que bien que le grand boom sur le coltan soit terminé (les prix ont parfois enregistré une faible augmentation de 2003 à 2005), l'extraction artisanale continue. De nombreuses populations locales n'ont pas d'autres sources de revenus et le fait que le coltan en provenance de la RDC soit traité avec suspicion sur les marchés mondiaux n'a pas profité à ces populations locales. *Forcer les entreprises à se désengager de la RDC ou à ne pas acheter en RDC n'est pas la stratégie adéquate. Toute la question est d'orienter ces entreprises vers des pratiques plus durables et responsables*, de manière à ce que la population puisse réellement profiter de sa richesse.

Un problème connexe se pose dans les secteurs de l'**hétérogénite**. Que faire de tous les mineurs artisanaux qui creusent illégalement sur ces concessions minières ? Comment la main d'oeuvre locale peut-elle être valorisée, et quelles alternatives est-il possible de proposer à ceux qui ne peuvent pas être « recyclés » ? Il est évident que le cadre social élargi doit être pris en compte lorsqu'on discute la relance de l'extraction.

## **2. Quelles ont été les opinions et les stratégies des différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) lorsqu'ils ont abordé divers problèmes liés aux ressources ? Dans quelle mesure ces stratégies ont-elles été mises en œuvre et quel a été leur impact sur le terrain ?**

### *2.1 Le gouvernement de transition et les élites congolaises*

La période de transition n'a pas conduit à une meilleure gouvernance. Il n'est pas possible de justifier simplement ce facteur en prétendant que l'on manquait de temps, d'aptitudes gestionnaires ou de capacités financières. Des problèmes fondamentaux et structurels se posent dans la manière dont le Congo est gouverné par son élite. Ni la fin de la guerre, ni les élections ne conduiront automatiquement à de meilleures pratiques. Une documentation abondante a été présentée, et elle montre qu'aujourd'hui, il est presque impossible de traiter honnêtement des affaires au Congo. Le manque de transparence semble être l'un des principaux problèmes.

Quelques exemples :

- Le Cadastre minier a été établi en tant qu'organisme indépendant pour enregistrer les concessions et pour mettre fin à la confusion marquant les revendications contradictoires. En réalité, le Cadastre n'a pas pu échapper au contrôle du ministère des Mines. L'ensemble de l'opération a tourné au désastre par suite de la mauvaise gestion, de la fraude et de la corruption. Ces malversations se sont produites malgré l'étroite supervision de la Banque mondiale, les moyens suffisants et les capacités gestionnaires et techniques. Les activités du Cadastre minier ont dû être suspendues au cours de l'année.

*Les experts semblent cependant convenir que nous n'avons pas besoin de plus d'audits. Plusieurs enquêtes et audits ont déjà été conduits sur l'octroi de concessions d'abattage . Il est important que ces audits soient rendus publics, et qu'une action soit entreprise à leur sujet.*

- Le moratoire sur l'octroi de concessions n'a pas été respecté par le gouvernement lui-même. Ce à quoi nous assistons sur le terrain est que les entreprises affluent, afin de créer un « *fait accompli* ».

Le rapport de la Commission parlementaire congolaise, créée pour examiner la validité des contrats économiques et financiers signés pendant les guerres de 1996 et 1998, n'a pas encore été publié, rendant ainsi impossible d'entreprendre une action à ce sujet.

De nombreux experts s'accordent à penser que le gouvernement de transition met tout en œuvre pour tirer autant qu'il le peut du Trésor. Par exemple, les pertes subies par la contrebande de diamants, la fraude et la corruption affectant ce commerce sont massives.

Le fait qu'il y a eu quatre ministres des Mines au cours des trois dernières années est un signe révélateur. Les mesures anti-corruption sont souvent considérées comme des luttes entre les élites pour le pouvoir politique. Les fonctionnaires de l'État eux-mêmes sont responsables des revenus déclinants du Trésor.

*L'une des questions clés qu'il convient de résoudre est tant d'améliorer la gouvernance nationale en RDC que de renforcer les capacités étatiques à tous les niveaux (national et local). Le simple renforcement des institutions ne changera pas la « mentalité des instances dirigeantes ».*

## *2.2 Les organisations internationales*

La Banque mondiale a recommencé à accorder des prêts à la RDC en 2001. Elle a adopté une approche de TSS (stratégie de soutien transitionnel), prétendant ainsi qu'elle aide seulement à créer l'environnement dans lequel l'argent est dépensé sans financer directement des projets. La Banque se concentre principalement sur une rapide reprise macro-économique due à l'abattage et à la relance du secteur minier. La croissance est considérée comme la meilleure stratégie pour atteindre les OMD. Mais la Banque ne se préoccupe guère du lien entre la relance du secteur minier et la stabilité politique. Elle ignore les problèmes politiques et économiques structurels qui persistent au Congo. Malgré la cessation du conflit armé en tant que tel, il est prématuré de parler de stabilité et de paix. On note avec intérêt que la Banque a une « Unité Prévention des Conflits et Reconstruction ». Elle vise à étudier le contexte politique dans lequel la Banque intervient, mais elle ne semble pas influencer la politique et les attitudes de la Banque mondiale.

L'approche TSS a incité à promulguer une nouvelle législation pour la gestion des ressources naturelles. Le résultat a été que plusieurs nouveaux Codes ont été adoptés, parmi lesquels le Code minier et forestier. Ces Codes ont été mis au point par un gouvernement transitoire qui n'avait pas de mandat populaire. Aucun débat à leur sujet n'a été organisé auprès des populations. Or la gestion participative reste purement rhétorique si des Codes sont rédigés sans un débat préalable. Les décrets de mise en application sont actuellement élaborés de la même manière qui est imposée d'en haut.

Lorsque nous considérons le secteur forestier par exemple, l'environnement politique et social n'est jamais pris en compte. Le Code forestier (2002) mentionne la division de la forêt en différentes zones qu'il affecte à une activité déterminée. Rien n'indique clairement comment cette division en zones sera effectuée, et si les réalités sociales sur le terrain seront prises en compte. Il n'y a pas eu de consultation de communautés locales et de groupes d'intérêts. Pas de discussion sur la préservation de la forêt. Pas de discussion sur les droits indigènes, car tout le sol est devenu la propriété de l'État.

Bien que le Code minier constitue une amélioration par rapport au code précédent, il prête le flanc à de nombreuses critiques. Elles rappellent que le Code minier a été élaboré sans la participation de la société civile, et qu'il n'a donc pas de mandat. Une autre critique qu'il convient de mentionner est que le nouveau Code est principalement conçu pour attirer de nouveaux investisseurs étrangers, et non pour soutenir l'industrie locale. Il sera impossible de modifier le Code minier au cours de la prochaine décennie, afin de

garantir ces investissements. Les entreprises d'État MIBA (diamants), Gécamines (cuivre, cobalt), OKIMO (or) et Sominki (coltan) devraient être réformées, mais cette transformation n'a pas été opérée. Ces entreprises sont démantelées tout en souffrant des conséquences de nombreux contrats qui ont été conclus par Kabila senior dans les premières années de la guerre, sans que personne sache tous les détails de ces transactions.

Le principal problème est que le contenu des Codes est à peine connu de la population. Une grande campagne de sensibilisation est nécessaire pour que les gens prennent conscience de leurs droits. La société civile congolaise a déployé de grands efforts pour parvenir à se mettre au courant, mais il reste beaucoup à faire.

D'un autre côté, comme les Codes ne sont guère appliqués et qu'il n'y a pas d'État de droit, devrions-nous mettre trop d'espoir dans l'élaboration d'une bonne législation ? En outre, une grande partie de la législation porte sur des activités à grande échelle, qui peuvent prendre jusqu'à une décennie avant de produire des résultats économiques susceptibles d'être ressentis au plan local. *Afin de traiter la souffrance massive et le déplacement à court terme, des initiatives plus innovatrices et plus axées sur la population sont nécessaires.* Les ONG pourraient investir leur énergie dans ce secteur créneau.

*Par conséquent, dans les discussions sur la gestion des ressources, il est important d'adopter en même temps :*

- une approche spécifique au secteur concerné ;
- une approche intégrée au plan local.

### 2.3 La communauté des donateurs

La communauté des donateurs dans son ensemble ne peut pas être accusée d'être entièrement passive, bien qu'elle ait très peu fait pour traiter les problèmes spécifiques liés à l'extraction de ressources en RDC. Toutefois, il existe plusieurs initiatives et plusieurs canaux pour responsabiliser les gouvernements et les entreprises.

Quelques exemples :

Les directives OCDE pour les entreprises multinationales peuvent être utilisées pour responsabiliser les sociétés d'un pays de l'OCDE, si elles se conduisent d'une manière socialement inacceptable dans un pays comme la RDC. Dans ce cas, des individus ou des organisations peuvent déposer une plainte auprès d'un Point de contact national (NCP). Ces Points de contact sont chargés de promouvoir le respect des directives dans un contexte national et la médiation si les directives ne sont pas respectées dans des instances spécifiques. Certaines ONG ont tenté de déposer des plaintes contre diverses entreprises impliquées dans le secteur des ressources naturelles en RDC, et elles sont parvenues à des résultats divers.<sup>4</sup> Mais comme les directives doivent être respectées volontairement et en l'absence de sanctions, il semble y avoir trop peu d'incitation de la

---

<sup>4</sup>Pour des informations plus détaillées sur les plaintes déposées au sujet de la RDC, voir [www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org)

part des États membres pour instruire des plaintes et entreprendre des actions sur les résultats de cette instruction.

L'EITI (Initiative pour la transparence dans les secteurs des industries extractives) vise à améliorer la gouvernance dans les pays riches dotés de ressources abondantes, en publiant les flux commerciaux financiers qui entourent le commerce dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière. En mars 2005, la RDC a d'abord déclaré son engagement pour les principes EITI à la seconde conférence internationale à Londres. En mai 2005, la première réunion EITI a eu lieu en RDC et un comité temporaire réunissant des membres du gouvernement, du secteur industriel et de la société civile a été formé. Le comité s'est attaché à former un Comité permanent intérieur et à élaborer un Plan de travail pour la mise en oeuvre de l'EITI, plan qui a été proposé et adopté par le conseil des ministres à la fin de 2005. Ce développement de l'EITI pourrait être une étape importante pour la RDC, bien qu'il reste une stratégie à long terme et que des réformes structurelles radicales soient nécessaires à court terme. Un groupe de membres de la société civile congolaise présents à la conférence sont activement impliqués dans le processus EITI. Pour ce faire, ils ont besoin de soutien et de capacité. Par ailleurs, nous devrions veiller à ne pas confondre la rhétorique gouvernementale et de réelles améliorations dans la gouvernance. Il semble qu'à l'heure actuelle, le seul résultat atteint est une plus grande transparence des revenus pétroliers. L'engagement actif d'entreprises internationales et d'État est extrêmement nécessaire pour que le Processus soit couronné de succès en RDC.

La Cour pénale internationale (CPI) a ouvert une enquête sur les crimes contre l'humanité commis en RDC. Bien que le statut de la CPI ne donne pas explicitement l'autorité de traiter le pillage de ressources naturelles dans sa juridiction, la CPI pourrait jouer un rôle dans les poursuites pénales des auteurs d'exploitation illégale de ressources naturelles. L'exploitation illégale (la destruction et le pillage) pourraient être qualifiés de « crimes de guerre ». En se référant au statut de la CPI qui a initié l'enquête des crimes commis en RDC, les auteurs politiques et militaires de crimes seraient poursuivis pour leur rôle dans l'exploitation illégale. Ensuite, les parties accusées de pillage de ressources pourraient être obligées de réparer leurs crimes en finançant des projets macro-économiques de développement sous le contrôle du Conseil de sécurité de l'ONU et de la Banque mondiale. La communauté internationale des donateurs devrait exiger que la CPI poursuive les auteurs présumés de crimes de guerre, y compris la corruption et le pillage de ressources naturelles, si l'État congolais et les systèmes juridictionnels manquent à le faire.

#### *2.4 Médias congolais et organisations locales*

Il est évident que nous ne pouvons pas nous reposer (uniquement) sur les mécanismes ci-dessus pour parvenir à mettre en oeuvre des changements, quels qu'ils soient, sur le terrain. Les médias et la société civile ont une mission clé dans ce domaine. En effet, la société civile congolaise et les médias ont un rôle important à jouer en matière de collecte de données sur les pratiques actuelles, car ils devraient être plus proches des populations locales et des développements sur le terrain.

En RDC, les médias et la société civile tiennent difficilement leur rôle d'observateur critique lorsqu'ils sont harcelés, emprisonnés, voire assassinés, que leurs publications

sont censurées, etc. L'indépendance des médias et de la société civile est fragile en raison du manque de ressources. Les médias peuvent facilement être utilisés à mauvais escient pour inciter les populations, donner de fausses informations, etc.

En RDC, la collaboration de la société civile, récemment instaurée aux plans régional et national sur des questions de gestion des ressources naturelles, est un signe d'espoir. Mais cette collaboration doit réaliser la jonction avec des partenaires externes, afin d'influencer tous les acteurs impliqués. Les ONG internationales peuvent utiliser la documentation des ONG locales comme des moyens pour exercer une pression sur leur propre gouvernement et sur les entreprises occidentales.

### **3. Quel est le lien avec les élections imminentes, et quelles sont les activités qui peuvent et devraient être entreprises avant et après les élections pour garantir que la gestion des ressources naturelles contribue à la paix et au développement durables ?**

À maints égards, les élections représentent une opportunité historique, et il existe un puissant désir populaire et authentique d'élire un nouveau chef d'État. Mais en se focalisant trop sur les élections et en plaçant trop d'espoir dans celles-ci, on ne tient pas compte du fait que les abus actuels sapent déjà l'espoir d'amélioration. L'« Accord global et inclusif » entre les parties belligérantes était en effet très inclusif, légitimant le pouvoir des personnes impliquées dans la mise à sac, le pillage et la corruption. L'effet dévastateur de cette légitimation sur la gouvernance a été largement démontré ci-dessus. Il en a résulté un climat persistant d'insécurité (légale, fiscale, économique, politique), qui détourne les investissements, alors qu'ils sont extrêmement nécessaires. Les contrats reposent principalement sur l'exploration et l'activité à court terme. Plusieurs années d'investissement et de planification sont nécessaires pour relancer une activité solide. Mais le nouveau gouvernement devra travailler avec des coffres du Trésor qui sont vides.

Les experts ne semblent pas parvenir à se mettre d'accord sur l'approche à adopter. Certains avancent que l'on ne peut rien entreprendre avant de pouvoir travailler avec un gouvernement revêtu d'un mandat populaire. De nombreux autres experts soutiennent que la dynamique du changement sera peut-être perdue après les élections. La période avant les élections est cruciale, et plusieurs journaux ont confirmé ce fait. L'élite actuelle pense qu'elle doit amasser autant qu'elle le peut aussi longtemps qu'elle est au pouvoir. Les nombreux remaniements au ministère des mines peuvent s'expliquer ainsi. De même, dans le domaine du secteur forestier, des entreprises d'abattage profitent à présent du désordre pour s'installer.

La communauté internationale a pris conscience de ces phénomènes, mais les donateurs ont répugné à discuter les sujets sensibles ou à mettre en question la légitimité et la responsabilité de ceux qui sont actuellement au gouvernement. Le Congo lui-même hésite, à juste titre, à permettre que l'on porte atteinte à sa souveraineté. Dès lors, la tendance générale est d'attendre que les élections aient eu lieu, et à faire ensuite pression sur le gouvernement élu. On espère que s'il est possible de tenir les élections sans trop de troubles ou de fraude, la voie sera ouverte pour discuter d'autres questions comme la réforme de la gestion des ressources naturelles. Certains donateurs y verront cependant

une excuse pour se retirer entièrement de la région. Ceci explique pourquoi l'essentiel de l'aide étrangère est allé aux préparatifs des élections et à la MONUC.

Il reste à savoir si des enquêtes, comme celle du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale de ressources naturelles, auront un prolongement après les élections. La même crainte s'exprime à propos d'autres audits. Tout ceci crée actuellement un climat d'impunité très dangereux qui sera difficile à inverser.

*Il existe donc de nombreux arguments solides pour faire pression sur certains donateurs, afin qu'ils adoptent maintenant, avant les élections, un rôle plus proactif.*

Ce qui pourrait être fait après les élections reste incertain. Il est très vraisemblable qu'au début, l'espoir et l'enthousiasme prévaudront, juste comme aux premiers jours de Kaliba senior. Mais la communauté des donateurs était moins prompte à soutenir son gouvernement financièrement. Cette situation est d'autant plus vérifiée aujourd'hui. Le soutien des donateurs à un gouvernement élu devrait aller de pair avec une claire définition des points de repère, et les donateurs devraient coordonner leurs efforts.

#### **4. Quels sont les principales lacunes dans la recherche et comment la société civile, les médias et la recherche peuvent-ils collaborer plus efficacement ?**

Plusieurs lacunes dans la recherche ont été identifiées :

- Le rôle joué par de nouveaux partenaires commerciaux et d'investissement (comme l'Inde et la Chine) et la manière dont ceux-ci peuvent être influencés ;
- Une meilleure connaissance des développements et des situations locales est nécessaire pour suggérer des systèmes concrets et innovateurs de gestion des ressources naturelles affectant directement la vie des populations locales (plutôt que de se reposer sur des macro projets pour susciter une croissance ultérieurement capable de bénéficier à la population locale) ;
- Il est nécessaire de mieux comprendre l'impact de l'exploitation minière artisanale sur les conditions de vie et les moyens de subsistance. À quel point l'exploitation minière peut-elle être structurée/formalisée pour devenir un système ayant un effet plus rapide et plus directement positif sur les conditions de vie et les moyens de subsistance (étant donné les très mauvaises conditions de travail à l'heure actuelle ?)

#### **Les prochaines étapes suivantes/le suivi**

En soi, la réunion d'experts a rassemblé diverses personnes informées qui examinent la manière dont les ressources naturelles sont gérées en RDC. C'est déjà un important pas en avant pour partager l'information et jeter des passerelles entre différents réseaux et communautés. Comme indiqué ci-dessus, il reste beaucoup à faire. Fatal Transactions présentera des suggestions concrètes sur la manière de combler les lacunes.

De nombreux participants ont exprimé leur intérêt pour poursuivre l'échange d'expériences, d'idées et d'informations. Cette conférence n'a donc pas été un événement isolé, mais il est le premier pas dans un processus qui est engagé. Fatal Transactions, de concert avec la Vrije Universiteit Brussel, souhaite poursuivre ses enquêtes pour réaliser plus de transactions équitables en RDC.

Les conclusions de la conférence retourneront en RDC. En effet, lors de leur réunion en mars, les organisations congolaises participantes, les médias et des ONG discuteront la manière d'organiser une réunion de suivi en RDC. À celle-ci, les principales conclusions et recommandations de cette conférence seront présentées au gouvernement congolais et à d'autres intéressés.

Fatal Transactions prévoit de fonder ses activités de lobbying/de défense des prochaines années sur les recommandations formulées à cette conférence.