

Conférence de  
**MARIE MAZALTO**  
Chercheure au GRAMA

---



**NOUVELLES REGLEMENTATIONS SUR LES  
RESSOURCES NATURELLES ET INEGALITES  
EN AFRIQUE :**

**L'EXPERIENCE DE LA REPUBLIQUE  
DEMOCRATIQUE DU CONGO**

dans le cadre du colloque du  
Centre Études Internationales et Mondialisation (CEIM) :

« Ombres et lumières de la mondialisation »  
Montréal, UQAM, le 23 novembre 2004

**GRAMA**  
**GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITES MINIERES EN AFRIQUE**

<http://www.unites.uqam.ca/grama/>  
UQAM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625 • Téléphone 987-3000 Poste 2462

## **Introduction**

Conscients des défis économiques, politiques et sociaux qui entravent le processus d'intégration dans la majorité des pays du Sud, au courant des années 1990, les acteurs du développement font de la promotion de la « bonne gouvernance » une des priorités pour l'atteinte des objectifs de réduction des inégalités dans le contexte de la mondialisation. A partir de cette période, les programmes de développement, souvent assimilés à des politiques de « lutte à la pauvreté », s'accompagnent de mécanismes destinés à démocratiser les espaces politiques et à assainir le fonctionnement des marchés.

Concernant l'avenir des pays africains, plusieurs initiatives de grande ampleur ont vu le jour. Le Plan d'action du G8 pour l'Afrique adopté en juin 2002, pièce maîtresse du Sommet du G8, est destiné à soutenir le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lancé en 2001. Citons également les Objectifs de développement du millénaire, adoptés en 2000 par la communauté internationale, et qui servent de marqueur essentiel aux orientations données aux nouvelles générations de programmes de développement par les Institutions financières internationales. Au centre de la stratégie de relance, priorité est donnée aux objectifs de croissance macroéconomique, de réforme des normes et des institutions nationales, autant d'initiatives associées à l'implantation des mécanismes dits de « bonne gouvernance » dans les pays du Sud. Au centre de la stratégie de relance par la croissance, les investissements étrangers privés (IEP) constituent une source de capitaux de plus en plus importante pour les pays africains. Reste à comprendre dans quelle mesure l'apport massif d'IEP dans le secteur minier de la République démocratique du Congo (RDC), couplé à un processus de réforme du rôle de l'État et des normes juridiques sectorielles, peuvent-ils être compatibles avec les objectifs du développement environnemental et social durable, condition essentielle pour envisager la mise en place de politique de réduction des inégalités? La RDC est ce que l'on pourrait appeler un « cas extrême », il s'agit d'un pays profondément marqué par plusieurs épisodes de guerres meurtrières et qui, encore aujourd'hui, conserve un équilibre politique, économique et social plus que précaire. A partir de cette étude de cas, nous avons une illustration des défis que doivent

aujourd'hui relever ces pays qui, malgré leur important réservoirs de ressources naturelles, n'ont toujours pas réussi à faire correspondre leur intégration aux marchés mondiaux à une réduction des inégalités et à l'instauration d'un processus de paix.

## **I. Les nouvelles stratégies de relance et politique de développement en RDC**

Après des décennies rythmées par des épisodes de guerres, c'est donc à partir de 2001 que le pays enclenche la reprise du processus de paix qui culminera avec la signature des Accords de Sun City, signés le 2 avril 2003 en Afrique du Sud.

A cette même époque, en 2001, après 10 ans d'absence en RDC, la Banque mondiale et le FMI retournent au pays<sup>1</sup> venant rompre « l'isolement international<sup>2</sup> » auquel le pays était soumis depuis plus d'une décennie. L'objectif alors poursuivit est le redémarrage de l'économie congolaise, la restauration d'un État de droit et des « principes essentiels de la gouvernance » tant dans les sphères publiques que privées. La stratégie consiste à générer un environnement propice à une relance de la paix qui passerait principalement par la libéralisation de l'économie nationale et la fin des conflits. La situation économique, sociale et politique en fait un pays « écartelé » soumis à de graves tensions internes qui participent à la dégradation du niveau de vie des populations, qui est déjà parmi les plus bas au monde.

Rapidement, les bailleurs de fonds suggèrent (en contre partie d'une annulation de la majeure partie la dette), une réforme rapide et en profondeur de l'État et des législations nationales sectorielles afin que le pays devienne une destination privilégiée par les investisseurs. L'objectif a court terme est de mettre en « valeur » les richesses naturelles de la RDC afin que les

---

<sup>1</sup> Ouvrent des bureaux à Kinshasa en 2001, initiative symbolique concrétisant la reprise du dialogue avec les autorités et annonciatrice d'une série de programmes de relance économique.

<sup>2</sup> Expression reprise de Stefaan Marysse : « Besoins de Financement pour la reconstruction de l'économie congolaise : ampleur et conditions préalables », dans F. Meyntjens et S. Marysse (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2001-2002, Paris, l'Harmattan, 2002.

investissements directs étrangers (IDE) puissent servir de moteur pour la relance de la croissance économique et qu'ils participent ainsi par effet de ricochet, à la réduction des inégalités sociales. A titre d'exemple, la création de l'Agence nationale pour la Promotion des investissements (ANAPI) découle de l'instauration d'un nouveau code des investissements au courant de l'année 2002. Au cours de cette même année, on peut également observer l'adoption d'une nouvelle loi minière, forestière, ainsi que l'adoption d'un nouveau code du travail.

Autre réforme majeure, les nouvelles politiques de gestion des ressources naturelles se développent dans le sens d'une décentralisation des pratiques qui découle directement de la réforme du rôle de l'État. A titre d'exemple, le nouveau code minier se caractérise par une structure visant « la liberté d'action minimale de l'État<sup>3</sup> ». L'orientation prise par le nouveau code minier de 2002 à propos du rôle de l'État dans le secteur traduit cette orientation en ces termes: « Bien qu'assumant la mise en valeur des substances minérales par l'appel à l'initiative privée, l'État a essentiellement un rôle limité à la promotion et à la régulation du secteur minier. » (Titre I ; Chapitre II). En effet, la restructuration et la modernisation de ce secteur semble devoir passer par des politiques de remodelage des fonctions étatiques pour aller vers des politiques partenariales plus inclusives pour les membres de la « société civile » et des investisseurs étrangers.

## **Enjeux sociaux**

Or, notre étude attentive du nouveau code minier nous amène à nous poser plusieurs questions concernant la capacité de l'État à réguler certains secteurs particulièrement risqués, considérant les impacts sociaux et environnementaux des activités engagées. Dans le nouveau code, l'État législateur, flexibilise les nouveaux critères de participation sociale des entreprises par un article du règlement qui demeure assez général sur les obligations qui échoient aux investisseurs, qu'ils soient publics ou privés. Les entreprises sont tenues d'« améliorer le bien-être des populations

---

<sup>3</sup> James Bond, Directeur département des ressources minières mondiales, Groupe Banque Mondiale, « Le financement des projets miniers en RDC », *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*, tenu au Grand Hôtel du 22 au 23 avril 2002, Kinshasa, mai 2002.

locales en mettant en œuvre des programmes de développement économique et social et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation. » (Code minier 2002 ; Art. 452 : des objectifs de l'élaboration du Plan de Gestion environnementale du projet).

Cette disposition entraîne une disparition des clauses, contenues dans l'ancien code de 1981, qui contraignaient les compagnies à présenter un programme d'activités annexes, répondant à des objectifs de développement définis par le gouvernement. Même si ces clauses n'ont pas toujours été suivies à la lettre, ni par les sociétés d'État ni par les investisseurs privés, la valeur contraignante de la législation a tout de même permis la réalisation de certains programmes sociaux dans les communautés minières. Dans le nouveau code en revanche, on voit illustré le changement de nature de la mission de l'État vers une fonction de promotion et de régulation comptant désormais sur les entreprises pour adhérer, selon leurs propres standards, à des objectifs de développement social. Par ailleurs, la politique de privatisation des entreprises d'État s'accompagne, entre autres, d'une disparition des clauses se référant directement à la mission sociale des entreprises pour privilégier une logique principalement redistributive organisée à partir des institutions publiques décentralisées.

Reste à savoir si, en RDC, les conditions sont réunies pour assurer une gestion efficace de ces recettes fiscales au niveau local. Compte tenu du contexte actuel, certains problèmes risquent de surgir concernant principalement les mécanismes de traçabilité, de redistribution et de contrôle des différents fonds alloués.

## **Enjeux environnementaux**

Dans le domaine de l'environnement, maintenant, nous tenons à souligner que le nouveau code a intégré un chapitre consacré aux diverses mesures environnementales exigées comme préalable à la réalisation de toute activité minière. Ces mesures représentent, sans conteste, un grand pas en avant dans la recherche de garanties pour que l'activité minière participe au développement

durable du Congo. Or, dans ce pays la situation est souvent plus complexe et alarmante que les moyens disponibles dont disposent les autorités pour y faire face.

Prenons le cas de la mine de Shinkolobwe, située dans la région du Katanga au sud du pays, d'où sont sorties les 1 500 tonnes d'uranium qui ont permis de fabriquer les bombes atomiques lancées sur Hiroshima et Nagasaki. Bien qu'officiellement la mine soit fermée depuis le début des années 1960, un éboulement est survenu au mois de juillet 2004 et a causé la mort d'au moins huit personnes. Il semblerait qu'au moins 15 000 mineurs « informels » – on estime leur nombre à 60 000 dans la province – travailleraient à l'extraction d'un mélange hétérogène de cuivre et de cobalt qui sort de la mine « désaffectée » par camions de vingt tonnes ; plus discrètement, le minerai d'uranium serait également mis en circulation. Les Nations Unies conduisent actuellement une mission d'évaluation dans la mine d'uranium de Shinkolobwe. Les premiers rapports tablent sur un niveau de risque très élevé, lié à de possibles éboulements ainsi qu'à une potentielle exposition chronique à la radioactivité ionisante. La mission de l'ONU considère donc que la mine de Shinkolobwe doit rester fermée définitivement. Cet exemple illustre l'ampleur des dommages environnementaux provoqués par l'exploitation minière en RDC et l'absence de mécanismes de gestion des répercussions sociales qu'elles impliquent sur le long terme pour les populations concernées. Dans un tel contexte, poser la question de la responsabilité des dommages passés, présents et à venir est un enjeu majeur pour le pays, principalement pour les populations locales qui dépendent des ressources naturelles disponibles pour s'assurer des conditions minimales de leur survie.

En effet, en ce qui concerne la production minière industrielle et semi-industrielle, le code minier précise : « qu'en cas de mutation<sup>4</sup> d'un droit minier d'exploitation, la responsabilité des dommages provenant de travaux antérieurs au transfert incombe solidairement à l'ancien et au nouveau titulaire. » (Code minier 2002 ; Art. 280). Cet article du code est essentiel dans la

---

<sup>4</sup> Titre VII de l'amodiation et des mutations : chapitre II sur la mutation la mutation comprend les cessions (totale ou partielle) : « [...] l'acte de cession doit contenir l'engagement du cessionnaire à assumer toutes les obligations du titulaire vis-à-vis de l'État découlant du droit minier ou de l'autorisation d'exploitation de Carrière Permanente concernée. » (Code minier 2002 ; Art. 182.) et les transmissions (contrat de fusion ou cause de décès).

mesure où il pose la question de l'héritage du passif environnemental et de la responsabilité des différents acteurs dans la réhabilitation des écosystèmes en RDC. La transcription des échanges tenus au colloque de Kinshasa, organisé par le gouvernement sous l'égide de la Banque mondiale, témoigne d'ailleurs de l'inquiétude des investisseurs envers cet article qui les responsabilise face aux préjudices écologiques antérieurs<sup>5</sup>.

On retrouve donc dans le code un souci de partage des risques environnementaux, sachant que certaines régions de la RDC sont une illustration tragique des dégâts que peut provoquer l'exploitation minière sur l'environnement et, par ricochet, sur les communautés locales et les travailleurs artisanaux qui les subissent<sup>6</sup>. Nous vous avons présenté une illustration de la problématique des déchets miniers contaminés, mais nous pensons également aux enjeux de la déforestation, de la contamination de l'eau, etc..

Certaines mesures, comme celle qui tient pour responsables des dommages environnementaux à part égale les anciens et les nouveaux dépositaires des droits d'exploitation, ne risquent-elles pas de poser, à juste titre, de sérieux problèmes aux nouveaux investisseurs ? Ne risquent-elles pas également de paralyser l'État qui, passant à un rôle de régulateur, perdra tout intérêt pour la restructuration de ses anciennes exploitations d'autant plus qu'il fait face à un grave manque de moyens financiers et techniques ? Il semblerait donc que, dans le contexte actuel, nombre de ces dispositions aient peu de chances d'être appliquées. On peut alors se demander quelle institution sera en charge d'assurer les coûts de remise en état des écosystèmes ou encore, la maintenance des sites dangereux susceptibles à terme de présenter des risques pour l'environnement et les populations locales ? Le nouveau code et le règlement minier ne permettent malheureusement pas d'en présager. Or, tout laisse croire que ni les autorités locales ni le gouvernement central n'ont

---

<sup>5</sup> Voir James Bond, *op. cit.*

<sup>6</sup> Pour plus d'informations, se reporter au résumé de M. Yves Comtois, Directeur de projets, SNC-Lavalin Environnements Inc., Canada : « Impacts environnementaux des opérations minières et métallurgiques de cuivre et cobalt en RDC », conférence donnée dans le cadre du Colloque international du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), *L'exploitation des ressources naturelles en situation de conflits : responsabilités internationales et perspectives de solutions en RDC*, UQAM, Montréal, 2 avril 2004 [en ligne] <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

actuellement les moyens (techniques, financiers, humains, etc.) pour faire face aux répercussions sur les milieux de certaines activités de type industriel.

## **Conclusion**

Que retenir de ce trop bref exposé de la situation et des enjeux qui caractérisent la société congolaise ? A partir d'études de cas, il importe actuellement de se questionner sur les contraintes et obstacles qui interrogent la capacité réelle des nouveaux modèles de développement dans leur capacité à participer à la réduction des inégalités du pays.

Quelles seront, par exemple, les implications à court, moyen et long terme de la non application des nouvelles législations dans un contexte qui laisse présager une intensification de l'industrie des ressources naturelles en RDC ? Certains indicateurs nous laissent déjà imaginer que nombres d'activités industrielles, mal encadrées dans leurs dimensions sociales et environnementales, risquent de contribuer au renforcement et à l'aggravation d'un type de développement anarchique.

A ce titre, la RDC apparaît comme illustration de la complexité et de l'envergure du problème qui dépassent les capacités locales de mise en œuvre des réformes et de prise en charge des initiatives nécessaires pour réduire les inégalités. Les investisseurs, quant à eux, risquent de tourner le dos à des responsabilités qui ne sont pas de leur ressort et dépassent leurs engagements envers le pays. Enfin, le rôle et la responsabilité des IFI méritent d'être soulignés. Pourquoi promouvoir une stratégie de décentralisation dans une période où le pays est déchiré, l'État central au bord de l'implosion tente de réformer un gouvernement légitime capable d'imprimer des politiques nationales basées sur un système de droit ? Cette interrogation rejoint les orientations de Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) qui insiste principalement sur l'importance de doter l'État de moyens pour contrôler les IDE :



Une fois que les pays ont réussi à attirer les investisseurs étrangers, la politique nationale est cruciale pour faire fructifier l'IED [investissements étrangers directs]. Elle peut [...] contribuer entre autres, [...] à une meilleure protection de l'environnement et des consommateurs. La politique nationale peut aussi aider à parer aux dangers potentiels des IED. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et empêcher des filiales étrangères d'évincer des entreprises viables du pays d'accueil ou d'agir d'une manière qui heurte les sensibilités locales<sup>7</sup>.

A ce titre, il semble essentiel de souligner l'importance pour des pays comme le Congo de se prévaloir d'une autorité centrale, légitime et outillée, qui soit en mesure de faire respecter une politique de collecte et de redistribution des revenus issus de l'exploitation de ses ressources naturelles afin qu'elles soient véritablement redirigées vers les plus nécessiteux. Par ailleurs, dans un contexte de transition post-conflit, il semble que l'instauration, par les bailleurs de fonds, de mécanismes de contrôle pourrait être un gage de sécurité supplémentaire pour garantir la transition qu'implique tout processus de réforme. Il s'agit en effet de limiter et sanctionner d'éventuels manquements en instaurant des mécanismes de reddition de compte face à certaines pratiques qui apparaissent directement nuire aux objectifs sociaux et environnementaux fixés par les nouvelles législations. Dans un tel contexte, il semble que l'avenir de la RDC dépende en grande partie non seulement de la volonté exprimée mais également de la nature de la participation des différents acteurs internationaux impliqués dans le processus de pacification et de réduction des inégalités.

\* \* \*

---

<sup>7</sup> Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde. Les politiques d'IED et le développement : perspectives nationales et internationales. Vue d'ensemble des Nations Unies*, New York et Genève, 2003, [PDF] <http://www.cvm.qc.ca/agecvm/dossiers/CNUCEDInv2003.pdf>, p. 23.