

Analyses 2008



Points de vue congolais sur l'exploitation
des ressources naturelles en RDC

Des messages de là-bas à relayer ici

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Points de vue congolais sur l'exploitation des ressources naturelles en RDC

Des messages de là-bas à relayer ici

Introduction

En août 2008, Justice et Paix a rencontré et interrogé différents membres de la société civile congolaise et des acteurs politiques au niveau local avec en toile de fond la question : « Quels sont pour vous les enjeux actuels liés à l'exploitation des ressources naturelles de votre pays ? ». Loin d'être représentatifs de l'ensemble du territoire, les entretiens ayant été menés à Kinshasa, Goma et Bukavu, ces discussions et les informations échangées nous ont toutefois permis de dégager une série de problématiques et de broser à grands traits un tableau des effets sur les populations de différentes formes d'exploitation des ressources naturelles menées actuellement en RDC.

L'apport principal de ces entretiens réside dans l'analyse que nos interlocuteurs ont faite de la situation et des messages qu'ils ont élaborés à destination de leurs autorités pour y apporter des solutions positives et durables. Des initiatives, émanant tant des autorités congolaises que des associations et des réseaux d'ONG sur place ont été lancées dans ce but. L'analyse qui suit en présente les idées maîtresses et avance quelques grands axes sur lesquels renforcer à partir d'ici les messages qui proviennent de là-bas.

Les problématiques liées à l'exploitation des ressources naturelles et les réponses des sociétés civiles locales

1. L'exploitation artisanale des ressources minières extractives

Dans les régions minières de RDCongo, l'exploitation artisanale des ressources constitue le principal mode d'extraction. Adultes comme enfants, ils viennent chaque jour extraire les minerais des galeries à l'aide d'outils rudimentaires, dans des conditions dangereuses. À l'Est du pays s'ajoute un climat d'insécurité et de violence entretenu par la présence de groupes armés, rebelles ou militaires de l'armée nationale, qui contrôlent les sites, leurs alentours et la population locale¹.

Bien qu'un code minier existe depuis 2002 et prévoit des mesures d'encadrement du secteur artisanal, les réglementations ne sont pas appliquées, ni au niveau de l'exploitation, ni au niveau de l'achat de la production, ni de sa commercialisation sur le marché. Les systèmes de redistribution ou de réinvestissement, quand ils sont mis en place ne fonctionnent pas correctement : outre le revenu individuel des creuseurs, les communautés locales n'en bénéficient pas et l'État² perd une partie considérable de ses recettes potentielles.

¹ Au sujet de l'exploitation artisanale des ressources minières dans les Kivu, voir « La mine : de la survie au développement des communautés locales. Soutenir les initiatives locales en faveur des creuseurs du Nord et du Sud Kivu (RDC) » dans *Pour Parler de Paix*, Justice et Paix, n°64.

Plus généralement sur l'exploitation des richesses du sol congolais, voir « L'avenir du Congo est-il miné ? », collaboration de Broederlijk Delen, Nationaal Instituut voor Zuidelijk Africa (NiZA) et la Commission Justice et Paix, 2008.

² L'État est à comprendre ici comme l'institution et non comme les hommes politiques qui la composent.

Les principaux problèmes liés à l'exploitation artisanale des ressources extractives du Congo apparaissent à deux niveaux : en échappant à tout encadrement public, l'exploitation artisanale ne s'insère pas dans les activités économiques formelles du pays et ne contribue pas à son développement. Ensuite, les conditions dans lesquelles elle se pratique exposent la population à d'importants risques à la fois pour leur santé, leur sécurité et l'environnement dans lequel elles vivent.

Les explications résident entre autres dans :

- la pratique anarchique de l'extraction artisanale, sans normes de sécurité, ni matériel adapté. On y constate un important travail des enfants, un manque de formation à ce type de travail de la majorité des creuseurs et de nombreux accidents. De plus, aucune étude d'innocuité, de faisabilité ni d'impact n'est menée préalablement à la mise en exploitation des sites. La mine artisanale est donc dangereuse pour la santé des mineurs et aucune mesure n'est prise pour éviter la pollution et la destruction de l'écosystème environnant, la restauration des sites n'étant pas non plus prévue ;
- la destruction du tissu économique et social par les années de guerre. Les autres secteurs d'activité n'offrent plus assez d'emploi et les salaires tardent à être payés. Ces autres secteurs sont désertés, surtout l'agriculture, ce qui se répercute négativement sur la production alimentaire. Creuser rapporte plus et plus vite.

Plus particulièrement à l'Est :

- la présence des militaires (armée nationale FARDC, groupes rebelles et milices diverses) qui entretient un climat d'insécurité permanent. Plusieurs d'entre eux ont pris le contrôle des carrés miniers dont ils se revendiquent les propriétaires et contraignent les populations locales à creuser à leur profit. Ils rançonnent les villages en vivres et en biens, commettent de graves violations des droits humains à l'encontre des populations et forcent souvent les habitants à fuir.

L'État s'est penché sur la problématique de l'exploitation artisanale des ressources minières et, outre les principes d'une organisation du secteur intégrés dans le code minier, il a adjoint au Ministère des mines en mars 2003 un service spécialisé, le SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining), dont l'objectif est d'encadrer l'exploitation artisanale juridiquement, techniquement et financièrement, ainsi que d'encourager la création de coopératives minières afin de développer le secteur et de conserver la production dans le circuit légal. La compétence de ce service s'étend sur tout le territoire congolais, mais aux dires de la société civile, il est à peine opérationnel dans la plupart des provinces.

La société civile réclame de meilleures mesures d'encadrement et de protection des travailleurs et des populations qui vivent dans les environs des sites miniers artisanaux. Elle demande une vulgarisation des textes légaux à destination des creuseurs et des populations, mais aussi dans le but de sensibiliser les différents intermédiaires de la filière au respect des droits et des devoirs prévus par le code et ses règlements d'application. Nos interlocuteurs nous ont en effet précisé que le code minier n'existe qu'en version française et n'a pas fait l'objet d'une diffusion systématique sur l'ensemble du territoire. Ses dispositions sont donc mal connues, ce qui contribue à renforcer leur manque d'application.

En ce qui concerne l'Est plus particulièrement, la société civile ajoute aux demandes mentionnées ci-dessus que la priorité soit accordée à la sécurisation des populations vivant

dans les territoires miniers et par conséquent, à la sortie des militaires de la filière d'exploitation des minerais.

2. L'exploitation minière industrielle

L'exploitation industrielle des ressources minières se concentre dans trois types d'entreprises :

- les **entreprises publiques**, pour lesquelles l'État congolais détient 100% des parts et est le seul employeur, comme dans le cas de la Société générale des carrières et des mines (Gécamines, cuivre, cobalt et zinc) ;
- les **entreprises paraétatiques**, qui bénéficient d'un investissement mixte composé de capitaux nationaux et issus d'investissements étrangers privés, comme la Société Minière de Bakwanga (Miba (diamant) 80% État congolais et 20% société belge Sibeka) ;
- les **entreprises privées**, dont les capitaux sont d'origine privée, souvent étrangère à la RDC et dont l'État n'est pas actionnaire, comme le Groupe Forrest ou Anvil Mining.

Quel que soit le type d'entreprise qui exploite industriellement les ressources minières extractives de la RDCongo, le principal problème semble être l'absence de retour des bénéfices à l'État, et a fortiori aux populations. Le fait n'est pas nouveau et est déjà bien documenté par de nombreux rapports d'institutions et de la société civile, congolaises ou internationales.

Plusieurs causes expliquent cet état de fait, parmi lesquelles :

- la mauvaise gestion de la filière à tous les niveaux, rongée par la corruption et les fraudes (redevances superficielles³ non payées, taxes sur la production non acquittées, investissements détournés, production pillée ou exportée via des filières illégales, etc...), qui empêchent les recettes d'aboutir dans les caisses de l'État ;
- les contrats léonins signés durant la période de transition politique et qui, bien que soumis à un processus d'évaluation qui devrait mener à leur renégociation ou à leur annulation, sont toujours en vigueur pour la plupart ;
- le non-respect des clauses du code et du règlement minier, que ce soit par ignorance du contenu, ou par l'inapplication des mesures de leur mise en oeuvre ;
- la spéculation à laquelle se livrent certains des détenteurs de titres miniers qui ne mettent pas leurs concessions en exploitation et ne génèrent aucune production ;
- l'insuffisance de rentabilité des entreprises publiques et de certaines entreprises paraétatiques qui englobent des subsides importants pour produire des résultats mitigés⁴ ;
- le faible développement des domaines connexes à l'extraction des minerais : les usines de transformation, les infrastructures de transport, les agences de négoce, ... Par conséquent, la valeur ajoutée de la production de minerai brut est apportée à l'étranger, le Congo ne bénéficiant au mieux que des recettes de production de matières premières ;
- la gestion entièrement centralisée du secteur à Kinshasa, peu au courant du détail géologique des différents territoires miniers, et de l'implantation géographique des communautés locales. En octroyant des titres de propriété légaux sur des concessions, sans avoir au préalable mené d'enquête sur l'utilisation du sol, l'État met souvent en conflit les

³ Redevance due à l'État en fonction de la superficie octroyée à tous les détenteurs d'un permis de recherche ou d'exploitation.

⁴ Une loi de libéralisation des entreprises publiques et une autre visant le désengagement de l'État des entreprises publiques ont été établies en juillet 2007 dans le but de réformer ce secteur.

entreprises, légalement propriétaires et les communautés propriétaires traditionnellement, mais sans titre officiel.

Des mesures ont été mises sur pied pour tenter de pallier ces différentes déficiences du secteur extractif industriel en RDCongo. Citons à titre d'exemple et sans exhaustivité :

- l'obligation faite aux entreprises par le code minier de développer des projets de développement communautaire⁵ (création d'écoles, d'hôpitaux, restaurations de routes, etc) pour les populations vivant aux alentours des carrés miniers et affectées par leur exploitation, ainsi qu'un plan de protection de l'environnement et de restauration des sites une fois l'exploitation terminée. Mais peu nombreuses sont encore les entreprises qui mènent concrètement ce genre de programme du fait de l'absence d'application du code.
- des initiatives de traçabilité des minerais pour limiter la fraude et l'exploitation illégale, ainsi que pour réduire le financement des guerres et des rebellions par le commerce illicite des minerais. Nous pensons par exemple au Processus de Kimberley pour la traçabilité des diamants, mis en oeuvre en RDCongo via l'agence gouvernementale CEEC (Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification). Bien que constituant une importante avancée, ces programmes comportent cependant encore des limites techniques qui en réduisent l'efficacité.
- d'autres initiatives visent à éviter la fraude et l'évasion des recettes fiscales. L'initiative ITIE (Initiative de Transparence des Industries Extractives) à laquelle la RDCongo a souscrit en est un exemple.

Du côté de la société civile, les entretiens menés par Justice et Paix font ressortir l'importance de la prise en compte des populations locales dans le plan de développement du secteur minier industriel en RDCongo : que ce soit dans le but de bénéficier des retombées de l'exploitation des richesses nationales ou dans le but de faire valoir leur propre activité économique, souvent l'agriculture et l'élevage, sur les terres cédées aux exploitants. Ce sont là, selon les témoignages recueillis, les deux principaux axes de revendication politique des différentes associations de la société civile dans les territoires d'extractions minières industrielles du Congo.

En effet, les populations locales sont rarement consultées lors de l'attribution des concessions et se voient interdites de tirer bénéfice de leurs terres, une fois celles-ci officiellement attribuées à un exploitant grâce à un titre de propriété légal. Une terre ne peut avoir qu'un seul propriétaire dit la loi, mais elle oblige cependant à ce que l'occupant coutumier soit entendu et dédommagé en cas de litige (code minier art. 281). Dans les faits, ce serait peu le cas.

⁵ Le règlement minier prévoit dans son Chapitre V, conformément à l'article 204 du code minier, que toutes les opérations d'exploitation hormis l'exploitation de carrières temporaire, doivent faire l'objet d'une Étude d'Impact Environnemental et d'un Plan de Gestion Environnementale. Ces derniers doivent se faire en consultation avec les populations locales affectées par les activités en question (règlement minier art. 451). Le Plan de Gestion Environnementale a notamment pour objectif d'améliorer le bien-être des populations locales en mettant en oeuvre des programmes de développement économique et social, et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation (règlement minier, art. 452 (e)). L'article 127 de l'annexe IX du règlement minier qui détaille les directives pour l'étude d'impact environnemental et le plan de gestion précise ce qui est attendu des entreprises en ce qui concerne l'amélioration du bien-être des populations, c'est-à-dire :

- (a) Les engagements de l'entreprise minière vis-à-vis des communautés locales affectées par le projet;
- (b) Les mesures compensatoires pécuniaires et non pécuniaires et leurs modalités ;
- (c) Les programmes de développement locaux dans différents domaines tels que l'éducation, la santé, les infrastructures, la production et leur fonctionnement, leur coût, la participation financière de l'entreprise minière ou de carrière, les mesures de contrôle et de suivi et les participants (ONG, gouvernement local, bénéficiaires);
- (d) Le calendrier et le coût de ce plan de développement durable.

3. L'exploitation des forêts

La forêt congolaise est réputée être la deuxième plus grande forêt tropicale au monde après l'Amazonie. Elle abrite une large biodiversité, contient de nombreuses espèces d'arbres dont des essences rares et est également le lieu de vie des populations pygmées.

Comme pour l'exploitation des ressources minières, l'exploitation des forêts congolaises se fait à plusieurs niveaux :

- les **grandes entreprises**, mixtes (dont le capital est pour une part congolais et pour une part étranger), mais surtout étrangères ;
- les **exploitants semi-industriels**, le plus souvent des nationaux (exploitation à la tronçonneuse) ;
- **l'exploitation artisanale** par la population à des fins de vie quotidienne (selon le RRN (Réseau Ressources Naturelles en RDC), 45 millions de personnes dépendent des forêts en RDC sur une population totale estimée à 60 millions en 2006).

Les problèmes fondamentaux de l'exploitation forestière sont similaires à ceux de l'exploitation des ressources extractives :

- absence de retombées positives pour l'État et pour la population due à la corruption du secteur, aux fraudes fiscales et au pillage ; absence de projets de développement socio-économique dans les régions affectées par l'exploitation des forêts, exploitation sans la consultation et le consentement des populations locales ;
- non-respect des obligations contenues dans le code forestier par manque de lois d'application et manque de connaissance du contenu du code, non-respect du moratoire du 14 mai 2002 qui interdit l'octroi de nouvelles concessions, anciens titres forestiers à revisiter (processus de reconversion des titres forestiers en contrats de concessions forestières) ;
- gestion trop centralisée et teintée de « laisser-faire » (industrielle et semi-industrielle) ou chaotique (artisanale) et problèmes de déforestation, problèmes de pollution, destruction de la biodiversité et des écosystèmes, ... ;
- conditions de travail pénibles, destruction des habitats des populations vivant en forêt (notamment les populations pygmées), perte de la propriété et du droit d'utilisation traditionnel du sol en zones d'exploitation forestières, etc...

Les forêts du Congo ont de plus à subir les effets négatifs de l'exploitation des ressources minières. Nos interlocuteurs nous ont expliqué les incohérences qui existent encore entre le code minier et le code forestier, le premier l'emportant généralement. Les zones de forêts également riches en ressources minières sont doublement concernées par le déboisement, la pollution, l'érosion du sol ...

Des initiatives pour pallier ces difficultés et ces irrégularités sont également menées dans le domaine de l'exploitation forestière. Comme dans le cas des contrats miniers léonins, l'État s'est lancé dans un processus de conversion des titres forestiers, de façon à valider après évaluation de leur légalité, les titres octroyés avant le moratoire de 2002, ceux qui ont été émis après la date du moratoire sont illégaux et doivent être invalidés. Mais la société civile manifeste un scepticisme quant à l'efficacité de ce processus qui lui semble mené avec trop d'empressement. Elle réclame un zonage forestier avant que le moratoire soit levé, ainsi qu'un renforcement des capacités de l'administration locale en matière de gestion forestière. Ceci n'est qu'un des exemples.

La société civile milite pour une utilisation rationnelle et durable de la forêt, qui respecte à la fois la biodiversité et les besoins des populations autochtones. Outre la renégociation des titres forestiers, elle demande la vulgarisation et l'application des lois, l'harmonisation des codes minier, forestier et foncier, ainsi qu'un encadrement efficace des activités d'exploitation, qu'elles soient industrielles ou artisanales. Un accent particulier est mis sur le respect des droits des populations en matière de participation à la gestion des forêts sur leurs terres, et en matière de développement.

4. La préservation de la biodiversité dans les Parc Nationaux

Une importante superficie des deux Kivu est considérée comme zone protégée par la loi congolaise et gérée sous les conditions octroyées aux parcs nationaux. Personne ne peut y vivre, ni y cultiver, ni y chasser, ni y prélever les éléments de la flore ou le bois nécessaires aux activités quotidiennes. L'État y autorise le tourisme et bénéficie des recettes générées par cette activité, sans rétrocéder de part significative des bénéfices aux provinces, ni aux populations, selon les entretiens que nous avons eus sur place.

Dans un premier temps, les chefs coutumiers ont vu d'un mauvais œil ces initiatives de conservation de la nature car cela signifiait la perte de leurs terres. Ils n'ont pas été consultés lors de la création des parcs nationaux. Les gestionnaires de ces parcs ne sont pas localisés dans la région et ne semblent pas bien connaître les réalités du terrain. Les populations locales ne soutiennent pas facilement de nouvelles initiatives de création de zones protégées, même si elles savent que le braconnage y est pratiqué, par crainte de voir à nouveau leurs terres confisquées comme c'est le cas avec les parcs nationaux. Or préserver la biodiversité et protéger les espèces endémiques est devenu une nécessité au niveau mondial, le Congo regorgeant aussi de ce type de ressources naturelles.

Afin de continuer à protéger la biodiversité et la nature kivutienne, des ONG locales ont demandé au gouvernement de se voir confier une partie de la gestion de ces espaces non encore transformés en parcs nationaux et de pouvoir y faire appliquer les lois nationales en termes de protection des espèces. L'État a donné son accord, et un contrat de gestion a été signé avec l'ICCN (Institut Congolais pour la Conservation de la Nature), l'organe de gestion des parcs naturels, mais les chefs coutumiers restent réticents et craignent de voir leurs terres vendues par les ONG pour en faire de nouveaux parcs nationaux.

Il est donc important, aux dires de nos contacts, d'instaurer une relation de confiance entre les ONG qui se chargeraient de gérer les zones protégées et les populations locales, d'où l'importance pour eux « d'être du coin », de bien connaître la réalité du terrain et d'associer les responsables des communautés locales tout en les sensibilisant à l'importance de la conservation de la nature sur leurs terres.

L'idée des ONG que nous avons rencontrées et qui défendent une gestion locale de la conservation de la nature est d'y associer, comme pour l'exploitation des autres ressources naturelles, des programmes de développement au bénéfice direct des populations (la construction de routes, d'écoles, de cliniques, etc) et donc, de chercher des bailleurs de fonds sensibilisés (ou à sensibiliser) à cette approche. Les constructions nécessaires pourront être effectuées par les populations lors de journées de travail communautaire.

Sur les zones à protéger cohabitent les animaux et la flore sauvages, les populations et leurs champs, et les exploitants de ressources naturelles minières ou forestières. Les associations ont proposé de diviser ces zones en « cercles » concentriques avec au centre, une zone de protection intégrale où personne ne peut pénétrer, entourée d'une zone tampon où les populations peuvent vivre et cultiver des champs en respectant les animaux et où les exploitants peuvent demander des concessions si elles existent dans le cadastre, et enfin une zone de développement où toute activité humaine est permise sauf tuer les animaux qui s'y trouvent. Ce sont les populations qui déterminent la forme de la zone de protection intégrale (si une partie du territoire est intéressante pour l'exploitation des ressources, le dessin sera fait en fonction de cet élément). La gestion est confiée à des géologues et des gestionnaires formés par les universités, puis envoyés dans les différentes zones protégées. Ce modèle est pour le moment mis en œuvre dans le Nord Kivu, mais un travail similaire se fait aussi dans le Kasai et dans la province de l'Equateur.

Des axes sur lesquels renforcer à partir d'ici les messages qui proviennent de là-bas

Un élément ressort de tous nos entretiens, quel que soit le type de ressource visé ou la problématique abordée : la faible prise en considération des populations affectées par l'exploitation. En amont, leurs terres sont vendues à des tiers sans consultation préalable. Ils les gèrent, en tirent des bénéfices et les dégradent. En aval, les populations bénéficient peu des retombées positives de la mise en valeur des ressources naturelles présentes dans leur région. Même si les discours officiels vont dans le sens d'une volonté d'améliorer la situation des populations en RDC, force est de constater que les logiques dominantes actuellement sont avant tout «de rentabilités économiques ».

La société civile insiste sur la nécessité d'établir un dialogue avec les autorités publiques à tous les niveaux de pouvoir pour que les mesures prises, en termes de développement économique par l'exploitation des ressources naturelles soient cohérentes avec les besoins des populations et menées effectivement.

Des logiques économiques, il en faut. Mais l'exemple du Pérou⁶, s'il fallait en choisir un, nous montre que miser à tout prix sur les investissements dans l'exploitation des ressources naturelles rapporte certes des devises à l'État, mais ne garantit en rien un changement positif dans les conditions de vie des populations. Or, ce que nous retenons du message général de la société civile du Congo, c'est l'importance de remettre l'Homme au centre des logiques qui animent l'exploitation des ressources naturelles. En tant que membres de la société civile du Nord, nous sommes sensibles à cet argument. Notre objectif est de le relayer auprès des différents acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources naturelles en RDC.

Viser un développement économique par les ressources naturelles pour la RDCongo, oui, mais un développement durable, conçu comme un processus global (économique, social, culturel et politique) qui s'attèle à améliorer le bien-être de l'ensemble de la population sur base de sa participation active, libre et significative et au partage équitable des bienfaits qui en découlent.

Viser une économie de reconstruction nationale et ne plus laisser se développer l'économie de guerre, présente surtout à l'Est. Cela nécessite d'œuvrer pour l'établissement d'un climat de

⁶ Fischer, Axelle, *L'extraction minière : pour quel développement du Pérou ?*, analyse Justice et Paix 2007, disponible en ligne sur le site de Justice et Paix, rubrique « Nos réflexions », 2007.

paix et de sécurité, de restaurer un système règlementaire efficace, appliqué rigoureusement et respecté par les différentes parties, ainsi que la prise en considération de toutes les couches de la société.

Viser enfin une économie de conservation et de régénération des ressources naturelles et de l'environnement qui les contient par leur utilisation parcimonieuse de façon à ce qu'ils puissent continuer à répondre aux besoins des générations à venir.

Anne-Sylvie Berck,
Chargée de projets à Justice et Paix,
Septembre 2008.