

Avril 2016

Les Etudes d'impact environnemental en RD.Congo : outil pour qui, pour quoi ?

De nombreuses atteintes aux droits des populations locales en RD. Congo sont liées à la fois à l'abondance des ressources naturelles et à l'absence d'une application efficace des lois dans le secteur minier. Les études d'impact environnemental, instrument exploité par plus de 100 pays et la plupart des agences internationales d'aide au développement, peuvent-elles juguler les impacts négatifs de l'extraction minière en RD Congo ?

Exploitation minière en RD. Congo

La RD Congo regorge de ressources naturelles, particulièrement minières. Les réserves de cuivre, cobalt et coltan comptent parmi les plus importantes au monde, mais on y extrait également de grandes quantités de diamant et d'or. La pression à laquelle fait face le pays croit de façon aussi impressionnante que la demande mondiale pour ces minerais.

Rappelons que le secteur minier congolais se partage entre exploitation industrielle et artisanale. L'exploitation industrielle se concentre principalement dans la province du Katanga et emploie une main-d'œuvre plutôt spécialisée, et donc en nombre restreint. Les mines artisanales jalonnent par contre tout le pays, en particulier l'Est, et fournissent un très grand nombre d'emploi à des populations souvent peu formées. Au total, on estime qu'autour de 8 millions de personnes vivent grâce à l'exploitation artisanale (creuseurs, porteurs, casseurs de pierres et familles). L'un des problèmes centraux de ce secteur extrêmement porteur qu'est l'exploitation minière pour la RD Congo en est sa gestion.

Le cadre législatif est fourni mais l'application des textes échoue à protéger les populations et à permettre des rentrées dans les caisses de l'Etat qui seraient proportionnelles à la taille du secteur. Celui-ci, géré de façon rigoureuse, pourrait pourtant contribuer à sortir le pays de la pauvreté. La RD Congo est en effet devenue le premier producteur africain de cuivre en 2014, ainsi que le premier exportateur mondial de cobalt. Tout en stagnant toujours aux dernières places de l'indice de développement humain...

Comme le soulignait Ricardo Carrere dans son ouvrage sur les impacts de l'industrie minière, cette dernière est responsable d'importants

impacts négatifs, au point qu'on peut sans doute affirmer qu'il s'agit là d'une des activités les plus destructrices du monde. Elle est en effet non durable, puisqu'elle exploite des ressources naturelles non renouvelables, mais impacte également l'environnement et la société souvent de façon irréversible¹.

Etant données l'importance du secteur minier pour la RD Congo et les conséquences de ce même secteur pour le développement durable du pays, il est essentiel qu'un cadre précis et efficace de protection soit mis en place, tenant compte à la fois des principes de prévention et de transparence.

Le principe de prévention au cœur des études d'impact environnemental

"Mieux vaut prévenir que guérir", ainsi peut-on résumer l'approche fondamentalement préventive propre à la protection de l'environnement. Que l'on se situe du point de vue écologique ou économique, il est en effet toujours préférable, en matière d'environnement, de prévenir l'apparition des pollutions et des nuisances que de devoir y remédier ultérieurement. Tenter une réhabilitation d'un écosystème pollué se révèle rarement efficace et, économiquement, hors de prix. Le principe de prévention est donc en rupture complète avec l'approche curative qui caractérise entre autres le

¹ Mouvement mondial pour les forêts tropicales, *L'industrie minière : Impacts sur la société et l'environnement*, 2005, p.13. Voir en outre les analyses de Justice et Paix au sujet des impacts de l'extraction minière sur le site www.justicepaix.be

principe du pollueur payeur². Prévenir, c'est anticiper, prendre des mesures pour éviter, empêcher ou au moins limiter la réalisation d'un risque, la production d'un dommage, l'accomplissement d'actes nuisibles en s'efforçant d'en supprimer les causes et les moyens.

Dans un secteur comme celui de l'exploitation minière, le principe de prévention s'appuie sur des procédures d'autorisation préalable qui, inscrites en droit interne et complétées par l'imposition de normes réglementaires, permettent à l'Etat d'intervenir en amont de la réalisation d'un projet pour l'interdire ou en modifier certains aspects afin d'en limiter les conséquences négatives. Les piliers de ce principe sont donc l'interdiction, la maîtrise de l'activité dommageable, l'information et l'incitation.

Divers instruments existent pour tenter de limiter les impacts néfastes des activités industrielles ou économiques au sens large. L'un d'eux est **l'étude d'impact environnemental** (EIE), qui a été inscrit par la Conférence de Rio de 1992 comme un outil privilégié du développement durable³.

Il s'agit d'un processus visant à identifier, prévoir et évaluer les effets de différents types d'activités sur l'environnement. L'environnement est vu au sens large puisqu'on prend en compte les effets sociaux et culturels, ainsi que les impacts sur la santé des populations. Il est en effet important de s'assurer, pour que le développement soit réellement durable, que la complexité et la transversalité des enjeux soit prise en compte. A travers l'EIE, l'attention est à la fois portée sur la prévention et la réduction (ou compensation) des effets néfastes d'un projet. Il est donc demandé d'appliquer ce processus avant d'engager des projets importants qui risquent d'impacter négativement l'environnement.

² Sadeleer, N., *Essai sur la genèse des principes du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire*, Ministère de l'environnement, France, 1994.

³ Article 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

Comme le précise l'UNEP (Programme des Nations Unies pour l'environnement) « le but immédiat de l'EIE est d'éclairer le processus de décision en identifiant les effets et risques significatifs du point de vue de l'environnement. Le but final (à long terme) de l'EIE est de promouvoir le développement durable en faisant en sorte que les projets de développement ne compromettent pas les ressources essentielles et l'écosystème ou le bien-être, le mode de vie et les moyens de subsistance des communautés et des personnes qui en dépendent. »⁴ Il s'agit donc autant d'améliorer l'utilisation efficace et rationnelle des ressources, d'identifier des mesures pour atténuer les impacts potentiels des projets que de protéger la santé humaine, de sauvegarder des ressources précieuses, etc. Quand on parle d'impacts d'un projet, on entend à la fois l'effet direct des rejets toxiques sur la qualité de l'air ou de l'eau que l'effet sur la santé humaine de l'exposition à des produits toxiques introduits dans la chaîne alimentaire.

Il y a donc à la fois un volet technique (recueil d'informations sur les écosystèmes et milieux, analyse des données environnementales, etc.) et un volet institutionnel (coordination, mise en œuvre et suivi des EIE, transmission des informations entre différents services et administrations, etc) dans la réalisation de ces EIE, qui restent toutefois placées sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Celui-ci doit prendre en charge à la fois la responsabilité des résultats et les coûts de préparation et de réalisation.

Il est en outre évident qu'aucun développement ne saurait être durable si les préoccupations des populations concernées ne sont pas prises en compte. Une consultation préalable des populations et leur participation au processus d'évaluation environnementale est ainsi prévue, en RD Congo comme ailleurs. Cet élément participe du « principe de consentement préalable, libre et éclairé ». Concrètement, cela signifie que les consultants en charge de l'EIE vont

⁴ UNEP, Manuel de formation sur l'étude d'impact environnemental, 2002, disponible sur www.unep.ch/etb/publications/EnvImpAss/Manuel%20EIE%20FR.pdf

rencontrer les populations ciblées (ou leurs représentants) pour échanger sur le projet et ses conséquences. Les citoyens peuvent ainsi exprimer leurs doutes, inquiétudes, poser leurs questions et apprécier la pertinence des réponses.

La réalité des EIE en RD. Congo

En RD Congo, la base légale concernant la protection environnementale dans le cadre d'activités minières est fondée par différents textes, dont le Code minier, établi en 2002⁵. Ce code minier a conditionné l'octroi d'un permis d'exploitation à l'élaboration et la réalisation préalable d'une EIE, ainsi que d'un plan de gestion environnementale, d'un plan de développement durable, d'un plan d'ajustement environnemental et d'un plan d'atténuation et réhabilitation.

La définition de l'EIE dans le code minier est la suivante: « l'analyse scientifique préalable des impacts potentiels prévisibles d'une activité donnée sur l'environnement ainsi que l'examen de l'acceptabilité de leur niveau et des mesures d'atténuation permettant d'assurer l'intégrité de l'environnement dans les limites des meilleures technologies disponibles à un coût économiquement viable » (Code minier, chapitre 22, article 1, alinéa 19). Plus qu'un simple projet présentant les risques et conséquences, elle doit donc proposer des actions permettant de contrôler et de limiter ces impacts.

Dans la réalité de l'extraction minière en RD Congo, que se passe-t-il ?

On l'a vu, le cadre légal congolais est clair : une EIE doit être réalisée préalablement à l'octroi des permis d'exploitation, selon un canevas présenté dans le Règlement minier

⁵La loi 007/2002 du Code minier a ensuite été complétée par le décret 038/2003 décrivant le règlement minier et renforcée par la loi 09/2011 portant sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Ces trois textes de loi constituent la base légale pour le développement d'une activité minière en RDC.

(annexe IX). On doit y retrouver des informations de base sur l'entreprise, ses statuts, son plan de développement durable, etc.

Il est par ailleurs prévu que les populations locales affectées par le projet participent activement à l'élaboration de l'Etude d'impact environnemental, tel que l'énonce l'article 451 du Règlement minier.

On observe toutefois en pratique que les documents concernant les risques et impacts environnementaux sont en général très rarement accessibles, voire inexistantes. Ce constat est notamment celui relayé par les chercheurs de l'étude *Qui cherche ne trouve pas. Transparence des projets miniers en République Démocratique du Congo* (2015), fruit d'une collaboration entre diverses organisations de la société civile⁶.

Parmi les 17 projets miniers examinés dans cette étude, il n'y en a que deux où l'EIE est publiée sur internet (TFM et Ashanti Goldfields Kilo) et deux pour lesquels elle était disponible auprès des autorités locales.

Les chercheurs relatent, dans leur étude, les démarches effectuées – en vain – tant auprès des entreprises que de diverses directions et divisions ministérielles pour accéder à ces informations qu'ils qualifient de « cruciales » pour les communautés vivant à proximité des sites miniers.

« Ainsi, conclut l'étude, on se retrouve face à un labyrinthe Kafkaïen entre les différents niveaux de l'administration – nationale, provinciale, locale – et les pratiques d'entreprises réticentes à divulguer cette information. L'obligation légale de publier

⁶ L'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme (Kinshasa), le Cadre de Concertation de la Société Civile sur les Ressources Naturelles en Ituri (Province Orientale), la Maison des Mines du Kivu (Kivus et Maniema) et la Plateforme des Organisations de la Société Civile intervenant dans le Secteur Minier (Katanga), sous la coordination et avec l'appui technique du Centre Carter. Cette étude est accessible sur :

www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/718/original/Index_Transparence_-_Qui_cherche_ne_trouve_pas_2015-01-19_PDF.pdf?1436879901

n'est pas très contraignante – seul un résumé doit être disponible – or même celle-ci est souvent ignorée en pratique. »

La consultation des populations locales comme préalable à l'octroi de permis d'exploitation semble, elle aussi, poser de nombreux problèmes. Pour l'organisation *Action Contre l'Impunité pour les Droits Humains* (ACIDH), qui a enquêté sur l'impact des activités extractives de 5 entreprises au Katanga en 2011⁷ : « (...) de manière générale ces dernières (les populations locales) ne sont pas effectivement associées lors de la prise des décisions qui ont des effets sur elles. » Cette étude conclut en outre que ces populations subissent de nombreuses violations de leurs droits suite aux activités de ces multinationales sur leur territoire (délocalisations non compensées, pollutions des rivières et de l'air, etc.) et que ces violations ont mené, dans certains cas, à de sévères conflits sociaux.

Conclusion

Le secteur extractif entraîne des recettes colossales pour la RD Congo. Or, le manque de transparence observé est préoccupant. S'il concerne en bonne partie la question des flux financiers (auquel s'attaque le processus de l'ITIE notamment), il touche également le volet environnemental et social, ce que l'on constate au travers de cette analyse des EIE.

Si les EIE sont, dans la plupart des cas, effectivement réalisées, elles présentent de sérieuses lacunes tant au niveau de leur élaboration (manque de consultation des populations concernées par exemple) que de leur suivi par les autorités (elles sont souvent laissées sans suite). Or le respect du principe de prévention et de protection de l'environnement en ce qui concerne toutes les décisions publiques et privées sont une exigence fondamentale pour garantir le développement durable du pays.

En guise de conclusion, nous formulons les recommandations suivantes, principalement adressées à l'Etat congolais :

- S'assurer que les fonctionnaires chargés du suivi des EIE soient effectivement en capacité de vérifier à la fois les données et analyses fournies et la mise en œuvre des mesures d'atténuation ou de compensation proposées ;
 - Prévoir l'implication accrue et effective des populations locales et de la société civile dans le processus de mise en place et le suivi des EIE ;
 - Imposer l'utilisation des technologies les moins polluantes lors du processus extractif ;
 - Simplifier le cadre législatif et institutionnel (pour notamment clarifier les responsabilités entre les différents ministères) ;
 - Sensibiliser et former les populations locales vivant à proximité des sites miniers à leurs droits, notamment concernant la consultation préalable, libre et informée
- Soulignons enfin avec regret que la récente décision du gouvernement congolais d'abandonner la réforme de son code minier⁸ - ce qui va dans le sens des lobbys miniers et contre celui des recommandations de la société civile – ne semble pas engager le pays dans la voie d'une plus grande prise en compte des intérêts des populations et de l'environnement quant à l'extraction minière...

Auteur :
Laure Malchair

⁷ Voir le rapport de l'ACIDH, *Les Sans-Voix*, 2011.

⁸ Décision annoncée en février 2016.



ANALYSE

Publié avec le soutien de la
Fédération Wallonie-Bruxelles



Ed resp : Axelle Fischer, Commission Justice et Paix
31/6, Rue Maurice Liétart - 1150 Bruxelles – Belgique
Tél : +32 (0)2 738 08 01 – IBAN : - BE30 0682 3529 1311
www.justicepaix.be - info@justicepaix.be