

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER ET ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT EN  
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SOCIOLOGIE

PAR  
MARIE MAZALTO

FEVRIER 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

« Et j'ai cru comprendre. Jamais suffisamment car ce qu'on comprend c'est une goutte d'eau et ce qu'on ne comprend pas un océan profond »

Sotigui Kouyaté, Griot (Perennou, 2004, p. 608).

Cette thèse est dédiée aux « creuseurs » de la République démocratique du Congo et à leurs familles

## REMERCIEMENTS

Cette thèse doit énormément à l'appui du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), intégré à la Chaire C.A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement de l'Université du Québec à Montréal et au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), France.

Parce qu'une thèse est le fruit d'un travail solitaire et de nombreuses et intenses collaborations, l'auteur tient tout particulièrement à remercier :

*A Montréal, Québec, Canada :*

Mme Bonnie Campbell, professeure au Département de Science politique de l'Université du Québec à Montréal, directrice de la thèse, pour son soutien indéfectible, la confiance qu'elle m'a accordée dans ce sinueux processus de construction intellectuelle et personnelle. Qu'elle soit également grandement remerciée, à titre de femme, intellectuelle engagée, qui est devenue, au fil des années, une grande source d'inspiration.

Toute l'équipe du Groupe de Recherche sur les Activités minières en Afrique, et particulièrement Suzie Boulanger, coordinatrice de la Chaire C.A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, à l'Université du Québec à Montréal, pour son infinie patience et sa grande générosité. Denis Tougas, de l'Entraide Missionnaire de Montréal, pour avoir guidé mes premiers pas en RD Congo, et m'avoir fait partager son amour pour ce pays aussi difficile que magnifique.

*A Montpellier, France :*

Un merci tout particulier à Jean-Philippe Tonneau, pour m'avoir si généreusement ouvert les portes de son équipe de recherche et m'avoir permis de travailler dans des conditions privilégiées. Que soient également remerciés Patrick Caron, Alain Karsenty, Denis Pesche, Martine Antona, Geert Van Vliet et Géraud Magrin, pour leur soutien et collaboration scientifique autour de la thématique des « activités extractives ».

Merci à Elodie Valette, pour son soutien quotidien dans un espace de travail généreusement partagé.

*En République démocratique du Congo :*

Merci à tous les partenaires institutionnels et les personnes rencontrées à titre personnel, qui ont facilité la réalisation des différents séjours de recherche effectués entre novembre 2007 et octobre 2008. Pour leur confiance, leur accompagnement dans la réalisation des différents terrains de recherche, le partage de leur expérience, un grand merci aux mineurs, responsables politiques et administratifs, membres d'organisations non gouvernementales et autres personnes rencontrées au cours de mes différents séjours en RD Congo. Un merci particulier à Monsieur Sylvestre Somo, pour m'avoir accompagnée dans mes séjours à Kinshasa et dans la finalisation de la thèse.

A Bukavu, merci à Maitre Jean-Miguel Cirhuza et à sa femme Clémentine ainsi qu'à Alexis Pezi. A Kinshasa, merci à Baudouin Hamuli et Espérance Kabarhuza, à Alain Chihyoka ainsi qu'à toute l'équipe du Centre Kabinda pour m'avoir accueillie avec autant de générosité à chacun de mes séjours.

*Enfin, en différents endroits du continent américain et européen :*

Merci à mes parents, Maurice et Michèle Mazalto, et ma sœur, Sophie Gouin, pour leur soutien et leur confiance.

Merci aussi à mes amis, qui chacun à sa façon a été une source d'inspiration et un filet de sécurité qui m'ont permis de mener à bien ce projet : Isabelle Lasvergnas, pour m'avoir généreusement aidé à ouvrir les portes d'une pensée autonome, Micheline Cloutier-Turcotte, pour sa fidèle amitié, au delà des frontières terrestres et administratives, Sandrine Hellot (bolzer), Alexa Billon, Nathalie Colletis, Catherine et Valérie, la famille Naïl, Agnès Di Genaro, Marie-Hélène Bacon, Christian Goyette et Sara Sansterre, Patricia Milo, Stéphane Thellen et Maude Laberge, Anne Geauvreau-Sybille, la famille Ercan, Emilie Coudel, Kamathé Katsongo, Margot Jobbé-Duval et Christophe Morantin.

Un grand merci aussi à M. Chedly Boussetta, Marie-Christine Duchamp, Christian Dufy, Patrick Bolland et Daniel Tarrare pour leur soutien technique dans les étapes de finalisation.

## PROLOGUE

Ces anecdotes choisies sont quelques une des empreintes de vie qui ont participé à l'enrichissement de ce travail de recherche. Avril et mai 2008, République démocratique du Congo.

### **Quand on dit que la main gauche est légère**

Avant mon départ du Kasaï-Oriental, le chauffeur habituellement assez réservé et confiné dans son rôle, me prend à part :

« Maman, je peux vous poser une question ? »

« Est-ce que toutes les blanches écrivent avec la main légère ? » (la main gauche)

« Pourquoi est-elle légère ? » Je lui demande intriguée

Sa gène devient très grande et un silence envahi la conversation tel un nuage de brume culturelle.

« On s'essuie avec elle» (comme chez les musulmans, tendre la main gauche pour saluer ou donner un objet avec cette main relève de l'insulte)

« Non, pas du tout» je lui réponds

« Mais chez nous on a le droit d'écrire avec la main du cœur. Elle peut être lourde ou légère, cela dépend des jours».

Nous avons ri.

## Cuisine moi un Boa

Au Katanga, le Boa est un met de choix, paraît-il délicieux, qui se situerait entre la viande et le poisson. Je pose une requête pour goûter ce fameux serpent. Les femmes présentes crient discrètement au scandale et m'informent que le boa est réservé aux hommes. Curieuse et probablement un peu têtue ... je vais pourtant insister. Un de mes collègues congolais qui a vécu en Belgique finit par en acheter au marché pour nous inviter à le déguster la veille du départ.

Nous sommes installés dans son salon où trônent tous les objets symboles de la réussite sociale. Leur fonction est éminemment symbolique. De superbes canapés cohabitent avec un écran d'ordinateur, une photocopieuse hors service, ou encore des tableaux représentant les fruits et légumes consommés en Occident.

Le repas débute à 21h le soir, nous mangeons avec grand appétit une succession sans fin de plats. Notre collègue multiplie discrètement les aller-retours en cuisine, où son épouse, une cuisinière et ses enfants sont en pleine préparation du repas. Il semblerait que tous les plats soient arrivés sur la table, sauf le Boa. Le dessert était délicieux, mais point de boa. Arrive minuit quand désespéré, l'homme retourne en cuisine visiblement énervé. Il en reviendra bredouille. Il semble qu'encore une fois les femmes prétexteront une cuisson insuffisante. A force de patience et de ruse, elles n'auront finalement pas permis que la femme blanche rompe la tradition. Je vous garantis donc qu'au Katanga, seuls les hommes goûtent le boa. J'ai quand même réussi à négocier une photo du plat interdit. Au fond de sa casserole ce boa avait l'air cuit à point et délicieux.

## **Quand le fer repasse l'histoire**

J'ai eu l'honneur d'être invitée quelques jours dans la famille d'un cadre supérieur congolais travaillant pour le compte d'une grande compagnie minière.

Au cours du premier repas, l'épouse parle peu, laissant à son mari le soin de converser avec ses invités. Son rôle consiste à s'assurer que nous ne manquerons de rien. A la fin du repas, nous restons seules et je lui demande "existe t-il des hommes qui participent aux tâches ménagères ?". Elle me répond que les belles mères ne pourraient le supporter et que les représailles seraient trop dures pour l'épouse.

En sortant, je vois un très vieil homme assis par terre en train de repasser les chemises du patron. Je lui fais remarquer que les femmes du Nord ont bien des difficultés à éviter les faux plis et que le repassage reste chez nous demeure souvent un enjeu de discorde. Il me regarde et très philosophe répond " Moi je sais, j'ai travaillé pour des blancs. J'ai repassé pour eux".

Il ne fallait pas chercher les plis sur la chemise mais sur le visage de ce vieil homme.

## **Les noces de Bukavu.**

Depuis mon arrivée à Bukavu, les cortèges maritaux se succèdent presque au même rythme que les convois de la force de sécurité de l'ONU.... Les sujets de conversations reviennent régulièrement sur le thème des noces et il semble que le nombre de mariages soit ici en constante augmentation, ce qui semble un bon indicateur d'un retour de la paix (même de courte durée) qui s'accompagne d'une légère croissance économique dans la région.

Intriguée, je questionne deux jeunes collègues pour savoir s'il serait possible d'assister à une de ces fameuses noces bukaviennes qui font s'évaporer tant de salive et agitent les neurones de tous les jeunes de la ville.

Bien évidemment, l'occasion se présente deux jours plus tard. Je suis invitée au mariage d'un cousin d'un jeune collègue avocat. Un peu gênée, je demande si ma présence ne sera pas un poids financier supplémentaire, ou un cheveu sur le gâteau des noces.

On m'explique alors :

« Maman Marie, les mariages se font en présence de 400 personnes minimum et 1 000 maximum, un de plus ou de moins, pour nous c'est pareil. Quand on se marie, c'est une occasion pour ressouder les liens de la communauté, on invite le plus de gens, pour nous assurer de leur soutien si un jour nous avons besoin d'eux. Il faut bien les recevoir parce que si le mariage est considéré comme étant loupé, c'est toute notre famille qui se retrouve déclassée. En plus tu es une *mundele* (blanche) et ta présence va donner du prestige à la fête. Tu vas assister non pas au mariage traditionnel qui s'est déjà déroulé au village, mais à la deuxième fête de mariage, celle plus moderne, pour resserrer les liens sociaux en ville».

Ni une ni deux je vais acheter une carte de félicitations pour les jeunes mariés que je ne connais pas, et je glisse un billet en \$ américains pour les encourager dans leur nouvelle vie. Au grand damne d'un vieux collègue congolais à qui je demande à combien doit s'élever ma contribution, je me rends compte que je vais faire baisser les standards de la participation financière du *mundele*. Mon budget d'étudiante ne prévoyait pas ce genre de dépenses qui intervient à la fin de mon séjour. Quant à aller demander un reçu au jeune couple, la démarche me semble quelque peu déplacée.

Ma tenue, je la décrirais comme approximative, toute en restant correcte. Par chance, j'avais fait ma lessive deux jours plus tôt. Nous nous retrouvons et partons avec le bus 11 (c'est-à-dire, à pieds), avec deux heures de retard sur l'horaire prévu en direction

de la salle "Idéal", la plus courue de la ville. Effet de mode, mais aussi argument logistique, elle permet d'accueillir jusqu'à 600 personnes dans de bonnes conditions. Les collègues qui m'ont invitée font partie de la famille proche des mariés. Nous aurons donc l'honneur d'être installés à une table relativement rapprochée de l'orchestre, des victuailles et du couple.

A peine arrivés dans la salle, je m'aperçois que nous sommes relativement en retard, tous les convives étant déjà présents. Imaginez les deux allées d'une église organisée par plusieurs rangées de bancs. La configuration est la même, une allée centrale qui mène à une scène où se trôneront les mariés lors de la cérémonie. Les deux allées latérales sont pleines d'environ 400 personnes qui attendent l'arrivée des futurs époux. Ce sont des amis éloignés, des connaissances, en bref tout le réseau social de la grande famille du marié. Au fond de la salle, la famille proche dispose d'une section qui lui est réservée.

A l'entrée, chaque personne présente son invitation et reçoit, son quota de boisson pour la soirée. Un « petit » mariage prévoit deux boissons par personnes, un grand trois ou quatre. Dans le cas présent nous avons reçu deux boissons. Chacun choisi soit des "sucrés" (coca, fanta ou sweep), soit deux bières d'un litre. D'abord tentée par les bières, je me ravise en anticipant la traversée de l'allée, dévisagée avec mes deux grosses bières à la main : je demande deux sucrés.

Effectivement, notre arrivée tardive marque la salle qui se met à frémir de chuchotements, presque discrets, qui saluent l'arrivée impromptue d'une blanche. Nous nous asseyons, je suis présentée à la famille proche (environ 30 personnes). Les mariés arrivent peu de temps après. L'orchestre et le maître de cérémonie entament une musique très rythmée, accompagnée de louanges intarissables sur les qualités du jeune couple. Les convives sont sommés d'applaudir l'entrée en scène du couple. La jeune mariée, future médecin, a dû couter cher à la famille du marié car la dote est

fonction du coût engendré par l'éducation de la jeune fille. Celle-ci qui a misé sur les études, aura couté l'équivalent financier de 3 vaches et de 6 chèvres aux parents du marié.

Le couple, devancé par une dizaine de couples de demoiselles et garçons d'honneurs, fait son entrée selon une chorégraphie très étudiée, faite de balancements lancinants. Les deux familles des mariés les accueillent, ils sont environ 150.

Louanges. La mariée tient difficilement sur ses talons hauts et sa couronne princière semble lui serrer douloureusement le crane. Elle est très jolie. La consigne culturelle lui impose de prendre une attitude de soumission et d'humilité face à sa belle famille. Nous ne la verrons donc ni sourire, ni s'exprimer pendant les trois heures que durera la fête du mariage.

Les convives sont désormais invités par le maître de cérémonie à venir donner leurs présents pour encourager le jeune couple à démarrer une vie de famille. Nous nous alignons en file indienne et chacun notre tour allons remettre nos présents. On m'informe, dans le creux de l'oreille, que les congolais peuvent deviner si la jeune mariée est encore vierge au nombre de cadeaux offerts.

Lorsqu'arrive mon tour de remettre ma petite enveloppe, les mariés étonnés me dévisagent. Je sens un flottement dans l'air. Mon collègue s'interpose rapidement et glisse une phrase dans l'oreille du marié. Je le vois soudainement sourire et m'accueillir à bras ouverts... Plus tard, le collègue me dira qu'il avait tenu bon de préciser : "elle travaille pour le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique", quel à propos ma foi, le marié est géologue pour une entreprise minière installée dans la région. Entre collègues

...

Nous retournons nous asseoir, le repas devant être servi. Un rappel à la tradition, avant de ripailler. Des femmes vêtues de pagnes font irruption dans la salle pour doter la future femme de ses attributs : balais, casseroles, cuillères.

Le peintre animalier, qui a reçu commande pour décorer la salle, s'en est donné à cœur joie sur les clichés africains. Des rhinocéros, antilopes, lions, macaques nous observent de haut. Animaux que je n'ai jamais d'ailleurs croisés depuis mon arrivée. Dans cette région, ces peintures résonnent comme un rappel à une mythologie de la vie rurale africaine.

Le repas est annoncé et je comprends que les 400 amis et invités sont venus pour boire, manger et danser. Patates douces, bananes plantain, beignets de froment et lait caillé constituent certains des mets préférés de la tribu des Bashi, ethnies de nos hôtes.

Arrive la période de la danse. En l'espace d'une minute, le signal a été donné, tous les convives se retrouvent sur la piste. La belle mère de mon collègue, une femme de plus de 60 ans, vient me chercher pour entamer la première danse. Son déhanchement me laisse pantoise.

Des grand-mères aux enfants, des femmes sur le point d'accoucher à la seule blanche de la fête ....tout le monde danse sur des chorégraphies Bashi et la fameuse rumba congolaise. Il semble que je me débrouille assez correctement. Je retrouve quelque pas de danses boliviennes qui me sont d'un grand secours.

Rapidement les quelques 400 invités quittent la salle. Dans l'Est, il ne fait pas bon se promener la nuit. A 23 h la salle s'est vidée, il ne reste que la famille proche. Nous partirons quelques minutes plus tard dans un taxi, avec la grand-mère sur les genoux du petit fils, le grand-père à côté du chauffeur et 5 personnes à l'arrière.

Quand on sait que cette région sortait à peine de deux guerres fratricides, j'admire ces gens de n'avoir pas perdu leur joie de vivre et leur générosité. Cet épisode de paix aura permis aux Kivutiens de renouer avec la fête. En revanche, à Goma, de l'autre côté du lac,

la tension est encore très présente. Les gens fuient plus qu'ils ne circulent. Les rues sont désertées dès le coucher du soleil. On dit ici que les eaux du lac Kivu gardent en elles le souvenir et la couleur rouge de la guerre.

A Bukavu, le même lac est vert. Il regorge d'un méthane qui excite les convoitises. La terre des Kivu est pleine de coltan et de cassitérite. La guerre reprendra en octobre 2008, après une courte parenthèse de paix.

# TABLE DES MATIÈRES

PROLOGUE .....	vii
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX .....	xx
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	xxii
RÉSUMÉ.....	xxvi
ABSTRACT .....	xxviii
INTRODUCTION.....	1
Partie I .....	9
PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE : ENJEUX DES « GOUVERNANCES » .....	9
I.1 PRESENTATION DE L'OBJET DE THESE : PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE .....	9
I.1.1 Sujet de la recherche .....	9
I.1.2 La période étudiée : 2000 à 2008 .....	10
I.1.3 Le cadre d'analyse de la gouvernance .....	10
I.1.4 La gouvernance, de la firme à l'action publique .....	12
I.1.5 La gouvernance dans le cadre de la globalisation.....	14
I.1.6 Les Institutions Financières Internationales : « bonne gouvernance » et processus de réformes.....	21
I.1.7 Globalisation des politiques de développement : un « consensus » retrouvé... ..	34
I.2 OBJET D'ETUDE : LE SECTEUR MINIER EN RD CONGO .....	50
I.2.1 Le secteur minier au cœur des stratégies de développement .....	50
I.2.2 Banque mondiale et réformes du secteur minier .....	56

I.2.3	Secteur minier et « lutte contre la pauvreté » .....	60
I.2.4	Le secteur minier objet de controverses .....	66
I.2.5	La RD Congo, un observatoire privilégié pour l'étude des politiques de développement .....	70
I.2.6	Principales hypothèses de recherche.....	86
I.3	CONTRIBUTION DE LA THESE A L'AVANCEMENT DES CONNAISSANCES	
	87	
I.3.1	Gouvernance, une analyse de sociologie politique .....	87
I.3.2	Mutations institutionnelles et normatives.....	91
I.3.3	Processus politiques et enjeux de légitimité .....	92
I.3.4	Processus de réformes institutionnelles et normatives .....	93
I.3.5	Potentiel d'application des réformes.....	97
I.3.6	La RD Congo un terrain d'étude privilégié .....	98
I.3.7	Schéma récapitulatif du processus étudié .....	103
I.4	UN CORPUS D'ARTICLES QUI CONFÈRENT UNE COHÉRENCE À LA THÈSE .....	106
I.4.1	Un corpus composé de quatre articles .....	107
I.4.2	Construction d'une grille d'analyse pour tester les principales hypothèses ...	108
I.4.3	Le choix des thématiques abordées .....	109
Partie II.....		115
	ARTICLES ET CHAPITRES DE LIVRES.....	115
II.1	ARTICLE I - LA RÉFORME DES LÉGISLATIONS MINIÈRES EN AFRIQUE ET LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES : LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO .....	115
II.1.1	Introduction .....	116

II.1.2 Chronologie de la mise en place de la réforme du Code minier en RD Congo: le rôle tenu par les institutions financières internationales .....	116
II.1.3 L'ancien et le nouveau Code minier : fiscalité, rôle de l'État et système de droit	
122	
II.1.4 Rôle de l'État.....	123
II.1.5 La fiscalité.....	127
II.1.6 Multiplication des droits miniers : vers une rationalisation de l'environnement juridique .....	129
II.1.7 Les impacts sociaux et environnementaux du nouveau Code minier .....	131
II.1.8 Conclusion.....	140
II.2 ARTICLE 2: GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS AND MINING IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO.....	147
II.2.1 Introduction.....	147
II.2.2 The role of the IFIs and other financial institutions in the DRC: Towards a redefinition of the architecture and role of the State.....	155
II.2.3 Reviving the mining sector and poverty reduction: the complex issues of applying the legal framework and promoting human rights .....	163
II.2.4 The mining sector and the introduction of a system of rights and standards: the human rights situation in the DRC mining sector.....	187
II.2.5 Conclusion.....	195
II.3 ARTICLE 3 - ENVIRONMENTAL LIABILITY IN THE MINING SECTOR : PROSPECTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO .....	200
II.3.1 Introduction.....	201
II.3.2 The Process of Strengthening Environmental Norms in the DRC Mining Sector	
205	
II.3.3 Impact Studies and Environmental Management Plans.....	211

II.3.4 Overhaul of the Institutional Framework: Conditions for Applying Environmental Norms	215
II.3.5 Environmental Liabilities in the Mining Sector in the DRC: Social Implications	
	226
II.3.6 The Central and Eastern Mining Provinces: Informal Small-Scale Production and Impacts on the Ecosystem.....	235
II.3.7 Conclusions.....	237
II.4 ARTICLE 4 - LA RÉFORME DU SECTEUR MINIER EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ENJEUX DE GOUVERNANCE ET PERSPECTIVES DE RECONSTRUCTION .....	241
II.4.1 Introduction.....	241
II.4.2 Une réforme institutionnelle vers une « bonne gouvernance » ? .....	242
II.4.3 État des lieux du secteur minier industriel et artisanal en RDC.....	252
II.4.4 « Responsabilités partagées».....	263
II.4.5 Conclusion.....	271
Partie III SYNTHESE .....	274
III.1 LE CADRE NORMATIF DE LA GOUVERNANCE AU CENTRE DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT .....	274
III.1.1 Quel modèle de développement pour quels objectifs ?.....	275
III.1.2 Quels modes de gouvernance ? .....	278
III.1.3 Le cadre normatif de la gouvernance appliqué au secteur minier congolais .	287
III.1.4 Quels types de normes en découlent ? .....	291
III.2 LE PROCESSUS DE RÉFORME EN QUESTION.....	299
III.2.1 Quelle évolution des pratiques ? .....	299
III.2.2 Quels sont les impacts de ces pratiques ?.....	313
III.2.3 Quelle légitimité pour ce modèle ? .....	320
III.2.4 Quelles responsabilités sont imputables aux acteurs du développement ? ....	334

CONCLUSION .....	351
APPENDICE A METHODOLOGIE.....	363
APPENDICE B SCHEMAS COMPLEMENTAIRES DE L'ARTICLE 4 .....	412
APPENDICE C Guide d'utilisation « comment appréhender un code minier » ....	415
APPENDICE D Témoignage sur l'Union Minière du Haut-Katanga .....	432
APPENDICE E Extrait du Journal de terrain .....	434
BIBLIOGRAPHIE .....	453
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE .....	490

## LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1. Principales étapes des DSRP .....	44
Figure 2: Evolution des cours du cuivre, du zinc et de l'or de 1997 à 2007.....	51
Figure 3: Ressources et exploitation minière en Afrique.....	54
Figure 4: Schéma récapitulatif des dimensions d'étude de la thèse.....	105
Figure 5. Principal minerals in Democratic Republic of Congo .....	149
Figure 6. The Institutional Landscape: The Mining Sector in the Democratic Republic of the Congo .....	217
Figure 7. Carte des ressources minières de la RD Congo.....	251
Figure 8. Concessions minières du Katanga-2008.....	306
Figure 9. Carte des provinces de la République démocratique du Congo .....	377
Figure 10. Aires linguistiques de la RD Congo .....	388

~

Tableau 1. Les normes de la « bonne gouvernance » dans le secteur minier .....	64
Tableau 2. Acteurs de la gouvernance minière en RD Congo .....	104
Tableau 3. Grille d'analyse .....	109
Tableau 4. Comparaison des régimes fiscaux et douaniers.....	128
Tableau 5. Human Development and Health Indicators in DRC.....	193
Tableau 6. Guide des principales dimensions abordées avec les interlocuteurs .....	384
Tableau 7. Liste des entretiens réalisés lors du premier séjour.....	399
Tableau 8. Liste des entretiens effectués lors du second séjour.....	400
Tableau 9. Sites et exploitations minières visités lors du second séjour.....	403
Tableau 10. Guide d'entretien : entretiens collectifs avec les mineurs artisanaux du diamant.....	406

Tableau 11. Liste des entretiens effectués lors du troisième séjour .....	409
Tableau 12: Quelques exemples de pays ayant modifié leur code ou adopté un nouveau code minier.....	417
Tableau 13: Grandes dimensions d'analyse .....	424
Tableau 14. Tentative d'évaluation des évolutions de la production à la Miba.....	441
Tableau 15. Services de la Miba à ses employés- 2008 .....	445
Tableau 16. Liste des structures participantes à l'atelier conjoint GAERN et GRAMA	447

# LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

<b>AFDL</b>	: Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo
<b>ANR</b>	: Agence nationale de Renseignement National Intelligence Agency
<b>BAD</b>	: Banque Africaine de développement
<b>BEI</b>	: Banque européenne d'investissements
<b>BIT</b>	: Bureau international du travail
<b>BIE</b>	: Bureau Indépendant d'Evaluation
<b>BIRD/IBRD</b>	: Banque internationale pour la reconstruction et le développement International Bank for Reconstruction and Development
<b>BM</b>	: Banque mondiale
<b>BRGM</b>	: Bureau de recherches géologiques et minières
<b>GBM</b>	: Groupe Banque mondiale
<b>CAMI</b>	: Cadastre minier Mining registry
<b>CAP</b>	: Cadre d'assistance pays
<b>CFK</b>	: Compagnie de chemin de fer du Katanga
<b>CIA</b>	: Central intelligence agency
<b>CIRAD</b>	: Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement French Agricultural Research Centre for International Development
<b>CIAT/ICST</b>	: Comité international de support à la Transition International Committee for Support to the Transition
<b>CNDP</b>	: Congrès national pour la défense du peuple
<b>CNUCED</b>	: Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
<b>Coltan</b>	: Colombo tantalite
<b>COPIREP</b>	: Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques
<b>CPEM</b>	: Comité permanent d'évaluation environnemental Permanent Committee for Environmental Evaluation
<b>CTCPM</b>	: Cellule Technique de coordination et de planification minière Technical Unit for Coordinating Mining Planning
<b>DDI</b>	: Diamond development initiative
<b>DPEM</b>	: Direction de protection de l'environnement minier Directorate for the Protection of the Mining Environment
<b>DSCRP/PRSP</b>	: Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté
<b>DSRP-I</b>	: Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EC</b>	: European Commission
<b>EIE/EIA</b>	: Certification d'évaluation d'impacts Environmental Impact Assessment
<b>EIE</b>	: Etudes d'impacts environnementaux

<b>EIR/RIE</b>	Environmental impact studies : Extractive industries review Revue des industries extractives
<b>EITI/ITIE</b>	Extractive Industries Transparency Initiative Initiative sur la transparence des industries extractives
<b>EMAK</b>	Exploitants miniers artisanaux du Katanga
<b>EMPP</b>	Environmental Management Plan of the Project Plan de Gestion Environnementale de Projet (PGEP)
<b>EPE</b>	Engagement de protection environnemental Commitment to Environmental Protection
<b>FARDC</b>	Forces armées de la République démocratique du Congo
<b>FDIs</b>	Foreign direct investments
<b>FEL</b>	Fonderie Electrique de Lubumbashi Lubumbashi Electrical Smelter
<b>Gécamines</b>	Générale des Carrières et des Mines
<b>FDLR</b>	Front démocratique pour la Libération du Rwanda
<b>FEL</b>	Fonderie Electrique de Lubumbashi Lubumbashi Electrical Smelter
<b>FMI/IMF</b>	Fonds monétaire international; International Monetary Fund
<b>FRPC</b>	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
<b>GBM</b>	Groupe Banque mondiale
<b>GDP</b>	Gross Domestic Product
<b>GECAMINES</b>	Générale des Carrières et des Mines
<b>GRAMA</b>	Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
<b>HDI</b>	Human Development Indicator
<b>HPI-1</b>	Human Poverty Index for developing countries
<b>IBRD</b>	International Bank for Reconstruction and Development
<b>ICCN</b>	Institut congolais pour la conservation de la nature
<b>IDA</b>	Association internationale de développement
<b>IDE/IED</b>	Investissements directs étrangers
<b>IFC</b>	International Finance Corporation
<b>IFI(s)</b>	Institutions financières internationales International Financial Institutions
<b>ILO</b>	International Labour Organisation
<b>I-PRSP</b>	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
<b>JV</b>	Joint-venture
<b>LBG</b>	Ligue pour la Bonne Gouvernance Good Governance League
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals
<b>MIBA</b>	Société Minière de Bakwanga Mining Company
<b>MIGA</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements Multilateral Investment Guarantee Agency
<b>MLC</b>	Mouvement de libération du Congo
<b>MONUC</b>	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo
<b>MRC</b>	Mouvement Révolutionnaire Congolais
<b>MRP</b>	Mitigation and Rehabilitation Plan Plan d'Atténuation et de Réhabilitation (PAR)
<b>NEPAD</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

<b>NDS</b>	: Nouvelle Dynamique Sociale Union for a New Social Dynamic
<b>NGO/ONG</b>	: Non-governmental organization Organisation non-gouvernementale
<b>PAE</b>	: Plan d'ajustement environnemental Environmental Adjustment Plan
<b>PAR</b>	: Plan d'atténuation et de réhabilitation Attenuation and Rehabilitation Plan
<b>PIR</b>	: Programme intérimaire renforcé
<b>PMURR</b>	: Programme Multisectoriel d'Urgence pour la Reconstruction et la Réhabilitation Emergency Multisectorial Programme for Reconstruction and Rehabilitation
<b>PNAE</b>	: Plan National d'Action Environnemental National Plan for Environmental Action
<b>PNAG</b>	: National Program to Improve Governance
<b>PNKB</b>	: Parc national de Kahuzi-Biega Kahuzi-Biega National Park
<b>ODM</b>	: Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OECD/OCDE</b>	: Organisation for Economic Cooperation and Development Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODM</b>	: Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OKIMO</b>	: Office des mines d'or de Kilo-Moto
<b>OMS/WHO</b>	: Organisation mondiale de la santé World Health Organization
<b>ONG</b>	: Organisation non gouvernementale
<b>ONU (UN)</b>	: Organisation des Nations-Unies (United Nations)
<b>OSC</b>	: Organisations de la société civile
<b>PAE</b>	: Plan d'ajustement environnemental Environmental Adjustment Plan
<b>PAR</b>	: Plan d'atténuation et de réhabilitation Rehabilitation Support Program
<b>PAS</b>	: Programmes d'ajustement structurel
<b>PCDSP</b>	: Projet Compétitivité et Développement du Secteur Privé
<b>PGEP</b>	: Plan de Gestion Environnementale de Projet Environmental Management Project Programme
<b>PIB</b>	: Produit intérieur brut
<b>PIR</b>	: Programme intérimaire renforcé
<b>PNB</b>	: Produit national brut
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations-Unies pour le développement
<b>PNAE</b>	: Plan National d'Action Environnemental National Plan for Environmental Action
<b>PPRD</b>	: Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement
<b>PPTE</b>	: Pays pauvres très endettés
<b>PRGF</b>	: Poverty Reduction and Growth Facility
<b>PRGSP</b>	: Poverty Reduction and Growth Strategy Paper
<b>PRS</b>	: Poverty Reduction Strategy

<b>RDC</b>	: Rassemblement congolais pour la Démocratie
<b>RDC-Goma</b>	: Rassemblement congolais pour la Démocratie - Goma
<b>RDC/DRC</b>	: République Démocratique du Congo Democratic Republic of Congo (former Zaire)
<b>RSE</b>	: Responsabilité sociale des entreprises
<b>SAESSCAM</b>	: Service d'assistance et d'encadrement du Small Scale Mining the Service for Assistance and Framework for Small-Scale Mining
<b>SAKIMA</b>	: Société aurifère du Kivu et du Maniema
<b>SGE</b>	: Système de gestion de l'environnement Environmental Management System
<b>SOMIKO</b>	: Société minière congolaise
<b>SOMINKI</b>	: Société minière et industrielle du Kivu
<b>SRP</b>	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>UDPS</b>	: Union pour la Démocratie et le Progrès social
<b>UMHK</b>	: Union Minière du Haut Katanga
<b>UE</b>	: Union européenne
<b>UN</b>	: United Nations
<b>UNDP</b>	: United Nations Development Programme
<b>UNEP</b>	: United Nations Environmental Programme
<b>VIH-Sida</b>	: Virus d'Immuno-déficience Humaine et Syndrome d'immunodéficience acquise
<b>WBG-IFC</b>	: World Bank Group-International Finance Corporation

## RÉSUMÉ

La République démocratique du Congo est l'un des pays africains les plus riches en ressources naturelles, notamment minières. Ce pays est cependant pris dans une spirale de paupérisation qui n'est pas sans lien avec les modes de gestion de ses ressources minières. A partir de 2002, le secteur minier, présenté comme un levier privilégié de croissance par les institutions financières internationales (IFI), est placé au centre de la stratégie nationale de « lutte contre la pauvreté ». Ainsi, dans le cadre des programmes de développement, les IFI impulsent une réforme rapide et en profondeur du secteur minier congolais, présentée comme une alternative pour «assainir » la gouvernance, renforcer « l'efficacité de l'Etat » et attirer les investisseurs privés.

Processus d'opérationnalisation de politiques développées à un niveau international, la réforme étudiée permet d'effectuer un retour sur les concepts et outils utilisés par les IFI et la Communauté internationale, dans la stratégie de promotion d'une « bonne gouvernance » et de « lutte contre la pauvreté » dans le secteur minier congolais. Le cadre d'analyse, élaboré autour du concept de « gouvernance » permet d'effectuer un retour historique et théorique sur l'évolution des politiques de développement des IFI depuis les années 1980.

Cette recherche consiste à évaluer dans quelle mesure le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier congolais est en mesure d'impulser une évolution des pratiques et une amélioration des conditions de vie des populations. Un repérage des différentes catégories d'acteurs- bailleurs, gouvernement, investisseurs, société civile-, permet, d'une part, d'analyser la nature et l'envergure de leur engagement dans le processus de réforme ; de l'autre de mettre à jour le processus d'élaboration, d'adoption et les premières phases de sa mise en œuvre. L'étude détaillée du contenu de la loi minière de 2002 révèle une stratégie de libéralisation, assortie d'une harmonisation des normes du secteur sur les standards internationaux du secteur minier. Elle se caractérise essentiellement par un allègement de la fiscalité pour les investisseurs, la privatisation des entreprises publiques, l'introduction de standards environnementaux couplée à une approche du développement social basée sur un système de redistribution décentralisé des revenus. L'étude des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'exploitation minière dans les provinces de Kinshasa, du Kasaï, du Katanga et des Kivu permet d'illustrer et de caractériser les évolutions des pratiques sur la période 2002-2008.

Plusieurs années après la rénovation du cadre légal et institutionnel, la participation du secteur minier à la dynamique de développement s'avère décevant. La loi minière de 2002 demeure mal connue et très partiellement appliquée. La réforme du secteur industriel ne favorise pas le retour massif prévu des investissements. Le secteur « artisanal », qui selon la Banque mondiale, assure 90 % de la production minière congolaise, continue à échapper au contrôle de l'Etat. Le prolongement des impacts négatifs, non contrôlés, de l'activité minière –violation massives des droits humains, dégradation des conditions sociales et de l'environnement- met à l'épreuve un processus de réforme qui n'a pas débouché sur une véritable réforme des pratiques.

En impulsant une réforme destinée à « rationaliser » les modes de régulation à partir d'une redéfinition du rôle et statut de l'Etat, les IFI semblent avoir privilégié une approche « top-down » qui néglige les spécificités historiques, culturelles, sociales et politiques d'un pays encore marqué par plusieurs décennies de dictature, trois guerres fratricides et des conflits armés qui déstabilisent l'Est du pays. Présentée, par la Banque mondiale, comme un outil de gouvernance technique et gestionnaire, la réforme initiée illustre la dimension éminemment politique de réformes impulsées au nom de l'objectif de « bonne gouvernance ».

En définitive, cette étude montre qu'au delà du cadre légal de la « bonne gouvernance » impulsé par les IFI, ce sont les enjeux de partage des pouvoirs et des responsabilités entre les différentes catégories d'acteurs qui nécessitent d'être clarifiés pour envisager convertir ce processus de réforme en un véritable outil de politique au service du développement.

## ABSTRACT

The Democratic Republic of the Congo (DRC) is one of the richest countries in Africa in terms of natural - particularly mining – resources. Yet this country is caught in a spiral of impoverishment, which is not unrelated to the management of its mining resources. From 2002, the mining sector that the International Financial Institutions (IFIs) considered as the principal lever of growth has been placed at the centre of the national strategy of the “fight against poverty”. Thus, in the framework of development programmes, the IFIs have urged the rapid and profound reform of the Congolese mining sector. This is presented as an alternative in order to “clean up” governance, strengthening “State effectiveness” and attracting private investors.

Focusing on the process of operationalizing policies developed at the international level, the present study examines the reform to assess the concepts and instruments used by the IFIs and the International Community in the strategy of promoting “good governance” and “the fight against poverty” in the Congolese mining sector. The analytic framework, elaborated around the concept of “governance”, allows for an examination of the historical and theoretical context and the change in IFI development policies since the 1980s.

This research evaluates the extent to which the reform process of the legal and institutional frameworks of the Congolese mining sector has enabled changes in practices and improvements in the living conditions of populations. Identifying the different categories of stakeholders – lending institutions, governments, investors, civil society – makes it possible, on the one hand, to analyse the nature and extent of their respective commitment to the reform process; on the other hand, this also brings to light the process of elaboration, adoption and the initial phases of those practices that are implemented. The detailed analysis of the content of the 2002 Mining Law reveals a strategy of liberalization, reflecting a harmonization of sectorial norms towards international mining sector standards. It is essentially characterised by reduced tax obligations for investors, privatization of public enterprises, the introduction of environmental standards, alongside a social development approach based on system of the decentralized redistribution of revenues. The analysis of the economic, social and environmental impacts of mining operations in the provinces of Kinshasa, of Kasai, of Katanga and the Kivus region illustrates and make it possible to evaluate the changes in practices over the period 2002-2008.

Several years after the renewal of the legal and institutional framework, the mining sector’s participation in development dynamic is deceptive. The 2002 Mining Law remains little known and only partially applied. The industrial sector has not encouraged the massive return of investments. The informal sector, which according to the World Bank accounts for 90 percent of Congolese mining production, continues to evade State control. The prolonging of the mining industry’s uncontrolled negative impacts – massive human rights’ violations, degradation of social conditions and of the environment – testifies to a reform process that has not led to veritable reform of practises.

## INTRODUCTION

Le secteur minier est présenté comme un levier privilégié de croissance et de réduction de la pauvreté par les institutions financières internationales. C'est à ce titre qu'elles ont développé des stratégies de développement basées sur la promotion de ce domaine d'activité. Il existe sur ce sujet une abondante littérature essentiellement historique et économique, qui démontre l'importance de l'économie minière dans la structuration des sociétés modernes. Il ressort de ce corpus d'études que les activités minières sont aussi connues pour l'envergure et la profondeur des impacts négatifs qu'elles peuvent avoir sur les équilibres humains et éco systémiques.

En Afrique, à partir de la décennie 1980, les institutions financières internationales qui privilégient la croissance de secteurs économiques susceptibles de mobiliser d'importants capitaux et de relancer les politiques d'exportation des pays aidés, portent une attention particulière aux ressources naturelles et notamment minières comme élément clé dans leurs stratégies de sortie de la crise économique et d'endettement. Cette tendance va se renforcer au cours des années 1990 et 2000, durant lesquelles le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM) vont élaborer des politiques de « lutte contre la pauvreté » dans lesquelles le secteur minier tiendra une place centrale.

En fait, c'est à partir des années 1980, dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (PAS), que les institutions financières internationales (IFI)<sup>1</sup> initient des stratégies qui visent la libéralisation et la déréglementation du secteur minier africain,

---

<sup>1</sup> Le terme institutions financières internationales (IFI) désigne spécifiquement le Groupe Banque mondiale (GBM) et ou certaines de ses composantes telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI)

destiné à relancer la croissance et contribuer à la réduction de la dette. Les PAS sont assortis d'une première série de réformes destinées à limiter l'emprise de l'Etat sur ce secteur. C'est également à partir de cette période que les politiques des IFI évoluent en faveur de la mobilisation de capitaux privés étrangers, envisagés comme étant la meilleure source de relance économique. Les Etats sont donc incités à mettre en valeur leurs ressources minières à partir de politiques macro-économiques garantissant aux investisseurs étrangers des avantages fiscaux et légaux incitatifs.

Le bilan de cette décennie de réformes s'avère plutôt mitigé. Les stratégies privilégiées dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (PAS), révèlent leurs limites tant en termes de croissance macro-économique que de développement social ou encore de capacité des pays à assurer le remboursement de leur dette. L'échec des PAS est essentiellement attribué cependant aux dysfonctionnements des Etats, ce qui légitimera, selon les IFI la nécessité de réformes institutionnelles toujours plus profondes, initiées au nom de l'implantation d'une «bonne gouvernance». C'est donc au cours de la décennie 1990, que les institutions financières internationales approfondissent leur engagement en intervenant de manière toujours plus directe sur les «modes de gouvernance» du secteur minier.

Les IFI conditionnent donc leur aide à l'engagement de réformes institutionnelles rapides et d'envergure, afin que les gouvernements adhèrent à un large éventail de nouvelles normes et règles présentées comme un ensemble de «bonnes pratiques». A partir de 1996, dans le cadre de l'initiative «pays pauvres très endettés» (PPTE), les secteurs miniers africains, à fort potentiel de croissance et présentés avant tout comme souffrant de problèmes de «gouvernance», sont désormais presque systématiquement réformés.

La gouvernance, au sens de l'art de gouverner, fait référence à des normes et à des règles explicites organisant le fonctionnement de l'arène politique. Cette notion,

largement employée dans le champ du politique, permet d'aborder la problématique des mutations des États contemporains dans un monde globalisé : « La gouvernance est un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement » (Le Galès 2004: 242).

Plus précisément, le concept de « mode de gouvernance » désigne une reconfiguration de l'action publique et de ses mécanismes de régulation. Pour Le Galès, « un mode de gouvernance est compris comme l'articulation stabilisée de régulations » (Le Galès 2004). Dans le secteur d'étude qui intéresse cette thèse : « Le mode de gouvernance représente donc l'ensemble des formes de régulation pour chacune des dimensions économique, sociale et environnementale, déterminant à une période donnée les conditions d'exploitation des ressources minières » (Belem 2009: 232).

Les stratégies privilégiées par les IFI pour réformer les modes de gouvernance du secteur minier, posent des défis importants aux pays africains dont les spécificités étatiques et les modes de gestion de ces secteurs sont encore mal connus. Ils sont souvent appréhendés par des raccourcis analytiques comme étant « profondément dysfonctionnels ». A ce titre, les débats qui entourent les politiques promues par les IFI sont riches et illustrent la complexité du défi qui consiste à faire correspondre à des politiques de réduction de la pauvreté, la relance de la croissance économique des pays aidés et la réforme des « modes de gouvernance » sectoriels.

A ce titre, cette thèse porte sur une analyse de l'évolution et des reconfigurations des modes de gouvernance qui s'appliquent ici au fonctionnement des institutions formelles et informelles qui structurent le secteur minier de la République démocratique du Congo (RD Congo).

La République démocratique du Congo figure parmi les pays les plus richement dotés en ressources naturelles (mines, eau, bois) du continent africain intégrés dans l'initiative PPTE. A partir du début du XXème siècle, son économie se structure en grande partie autour d'une agriculture intensive et d'activités minières industrielles

et artisanales, essentiellement basées dans le sud du pays. D'abord propriété personnelle de Léopold II (1885) roi des Belges, l'État indépendant du Congo (EIC) devient en 1908 une colonie belge. Dénoncées au niveau international<sup>2</sup>, les atrocités commises par les compagnies coloniales qui bénéficient du soutien du roi, participent à jeter le discrédit sur les modes d'exploitation privilégiés par Léopold II. La population asservie et durement réprimée décroît dans les territoires occupés par les compagnies d'exploitation de l'ivoire et du caoutchouc. C'est dans ce contexte que le roi cède son territoire à la Belgique (Hochschild 1998). Cette cession induit une intensification des activités de production, essentiellement dans les secteurs miniers du cuivre et de l'or (Marchal 1999). Après 75 ans de domination Belge, le Congo accèdera officiellement à l'indépendance en 1960 et prendra le nom de Zaïre de 1971 à 1997. A cette date, un nouveau gouvernement de rupture rebaptisera le pays, République démocratique du Congo.

Que ce soit pendant l'époque de la colonie belge ou depuis l'indépendance, les politiques d'exploitation du secteur minier n'ont guère permis au pays d'amorcer des formes de développement participant à la réduction des inégalités, au respect des droits humains ou encore à la protection de l'environnement. Durant la période 1980-2000, la situation macro-économique, politique et sociale du pays se dégrade à tel point qu'il est possible d'évoquer une régression du processus de développement (Ndaywel è Nziem, Obenga et al. 1998).

Ayant traversé près de trois décennies de dictature mobutiste –basée sur une combinaison d'autoritarisme et de nationalisme- et deux guerres fratricides (1996 et 1998), ce pays semble pris dans une spirale de paupérisation qui n'est pas sans lien avec les formes de mise en valeur de ses ressources naturelles. Essentiellement alimenté par les prêts des bailleurs et les capitaux importants générés par les activités minières, l'Etat

<sup>2</sup> L'écrivain Mark Twain, le diplomate britannique Roger Casement (1904) ou encore le journaliste anglais Edmond Morel – employé du West Africain Mail- ont documenté et condamné les sévices infligés aux populations du Congo.

congolais a été instrumentalisé pour permettre l'enrichissement d'une élite politico-financière.

Ainsi, les deux guerres du Congo se sont nourries des stratégies prédatrices des pays frontaliers (Rwanda, Ouganda, Zimbabwe) intéressés à contrôler les ressources minières et forestières de ce pays, tout comme un certains nombre de compagnies minières qui cherchaient à s'établir durant cette période de conflits. En 2003, au sortir de la guerre, l'Etat congolais est passablement affaibli, certains évoquant même un véritable effondrement (Cros 2006). Dans la majorité des provinces, le pays ne bénéficie d'aucune représentation et les principales institutions publiques sont dysfonctionnelles. Plus de quarante ans après son indépendance, le constat est celui d'un Etat aux prises avec une pauvreté endémique, une forte instabilité politique et des institutions souvent défaillantes.

A partir de 2001, ce sont les institutions financières internationales qui initient un processus rapide et profond de réforme des institutions congolaises. Dans ce pays désigné par le terme contesté d'Etat « post conflit » (Clément 2005; Kirsti 2006), la communauté internationale se mobilise pour amorcer en urgence, une stratégie de reconstruction et de renforcement de l'État, stratégie qui s'appuie sur l'implantation d'une « bonne gouvernance » démocratique afin d'engager des stratégies de « lutte contre la pauvreté ». Les secteurs miniers et forestiers figurent parmi les secteurs prioritaires à réformer afin d'attirer des capitaux étrangers et permettre ainsi à l'économie congolaise de renouer avec un cycle de croissance.

In the context of this policy, the Government has initiated a number of reforms targeting the restructuring of the public enterprises, including those in the mining sector. The injection of private capital, the resurgence of production, and improved management are the core components governing the implementation of this policy. These reforms were reflected concretely by the promulgation of a new Mining Code as well as the establishment of the structures which ensure proper application of that code (Mining Registry, mining planning unit, etc.) The new law is aimed at attracting new investment, taking the global market situation of the sector into account (Clément 2005: 74-75).

À partir de juin 2003, l'instauration d'un gouvernement de transition laisse au pays, l'espoir de renouer avec la paix. C'est alors que la RD du Congo amorce un lent processus de reconstruction institutionnelle qui débouche en 2006 sur la tenue d'élections multipartites fortement soutenues politiquement, techniquement et économiquement par la communauté internationale.

C'est donc sous l'égide des IFIs que la réforme des institutions et des pratiques de gestion s'est imposée comme une priorité pour renouer avec un cycle de croissance. Très fortement marqué par un héritage qui a fait correspondre formes d'exploitation et processus d'appauvrissement des populations, ce pays constitue un terrain particulièrement adapté pour aborder la problématique minière, les enjeux de gouvernance et de développement, et pour analyser les conséquences de ces réformes.

L'objet central de cette thèse consiste à étudier dans quelle mesure le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier en RD du Congo, a été en mesure d'impulser une évolution des pratiques permettant l'amélioration des conditions de vie des populations congolaises. Pour tenter de répondre à cette question, nous avons choisi de limiter notre étude à la période 2001 - 2008.

Cette thèse porte sur une analyse qui implique l'économie, les droits humains, l'environnement, le processus de réforme du cadre légal et les institutions du secteur minier congolais. Il s'agit ici, d'étudier plus précisément, la correspondance entre les énoncés d'objectifs et les impacts du processus de réforme et cela, depuis sa conception, son adoption, et jusqu'à sa mise en œuvre.

La cohérence interne de ce travail repose sur une analyse en trois temps qui structure chacun des quatre articles composant le corps de la thèse.

Dans un premier temps, nous procédons à une identification des différentes catégories d'acteurs impliqués dans le processus de réforme, ainsi que la nature et l'ampleur de leur engagement. A partir de ce premier repérage, notre travail consiste à étudier l'origine des réformes institutionnelles adoptées, et les caractéristiques des normes

qu'elles véhiculent. Vient alors l'analyse du cadre et du contexte politique de leur adoption.

Dans un second temps, la recherche se concentre sur le processus d'implantation des réformes institutionnelles et sur les nouvelles normes destinées à réguler les pratiques dans le secteur minier. Il s'agit en premier lieu, de se pencher sur les défis et les obstacles que rencontrent les gouvernements successifs pour appliquer les nouveaux modes de gouvernance et de régulation qui ont été adoptés ; en second lieu, d'interroger le potentiel d'adaptabilité des réformes institutionnelles à la spécificité et à la complexité des enjeux posés par le secteur minier congolais.

Dans un troisième temps, nous nous intéressons à documenter certains impacts de l'exploitation minière, afin de questionner les implications des réformes sur le développement du secteur et plus globalement sur celui du pays. Nous analysons les évolutions des modes de gouvernance au regard des retombées du secteur minier sur l'économie, sur les droits humains, sur l'environnement et plus largement sur les conditions de vie et de travail des populations congolaises.

Enfin, à partir de cette étude, nous interrogeons la conception et l'agenda de gouvernance qui accompagnent les réformes ayant pour but de promouvoir le développement du secteur minier congolais. Ceci dans l'optique de mesurer le potentiel d'implantation de politiques publiques véhiculées par ces réformes, et leur contribution à agir dans le sens d'une « réduction de la pauvreté » et des inégalités et à promouvoir la démocratie.

Cette thèse est structurée autour de quatre parties. La première partie est consacrée à une présentation de la problématique générale. Elle est composée de trois chapitres. Le premier chapitre qui est le plus conséquent, présente le cadre d'analyse structuré autour de la notion de gouvernance; il débouche sur la formulation des hypothèses de recherche. Le second chapitre décrit la contribution de ce programme de recherche doctorale à l'avancement des connaissances. Le troisième et dernier chapitre, présente les liens qui unissent les articles et donnent une cohérence à la thèse.

La seconde partie compose le corps de la thèse. Elle est structurée autour de deux chapitres de livres et de deux articles scientifiques qui ont été soumis à des comités de lecture et tous acceptés pour publication. Ci-dessous, sont mentionnés le titre et le statut de chaque article :

- 1- "La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales: la République Démocratique du Congo" dans *L'Afrique des grands Lacs, Annuaire 2004-2005*, sous la direction de S. Marysse et F. Reyntjens, L'Harmattan, Paris, 2005, p.263-287.
- 2- "Governance, Human Rights and Mining in the Democratic Republic of Congo", chapter in Campbell Bonnie (sous la direction) "Mining in Africa: Regulation and Development", Pluto Press, London, and Nordic Africa Institute, Uppsala, June 2009, pp.249-327.
- 3- "Environmental Liability in the Mining Sector: Prospects for Sustainable Development in the Democratic Republic of the Congo", chapter in Jeremy Richards (dir.), "Mining, Society, and a Sustainable World", Springer, October 2009.
- 4- «La réforme du secteur minier en RD Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction », in Afrique contemporaine, Nouveau voyage au Congo: les défis de la reconstruction, n° 227 –2008/3, De Boeck Université, pp. 53-80.

La troisième partie de la thèse a été conçue sous forme de synthèse. Elle intègre un résumé substantiel du contenu de chacun des articles pour une réflexion qui prend la forme d'une discussion-synthèse. Elle est composée de quatre chapitres qui reprennent les principales dimensions de la grille d'analyse ayant servie à la construction de la problématique de la thèse.

La quatrième partie est consacrée aux annexes (Appendices). Elle comprend la partie méthodologique, les notes de terrain ainsi que divers documents utiles aux démonstrations ou illustrant certains propos contenus dans la thèse.

# Partie I

## PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE :

### ENJEUX DES « GOUVERNANCES »

#### I.I PRESENTATION DE L'OBJET DE THESE : PROBLEMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE

##### I.I.1 Sujet de la recherche

Cette thèse s'inscrit dans le courant des recherches en sciences humaines qui aborde les mutations contemporaines de l'État à partir d'une approche *de et par* la gouvernance. Plus qu'un concept ou une notion, d'ailleurs souvent galvaudés, la gouvernance est ici mobilisée comme cadre d'analyse de l'évolution des processus de régulation dans la sphère publique.

Si d'une part, le choix d'un objet d'étude permet d'appréhender la spécificité d'un secteur circonscrit à un temps et à un espace donné, de l'autre, l'approche par la gouvernance comme cadre d'analyse permet de saisir les mutations induites par le processus de globalisation. En d'autres termes, cette thèse se veut une contribution pour « prendre la dimension du global dans l'action publique et l'impact de la mondialisation sur la transformation des formes de l'action publique » (Muller, 2000).

Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier la « Gouvernance du secteur minier et les enjeux de développement en République démocratique du Congo au cours de la période 2001 - 2008 ».

Nous nous interrogerons pour savoir dans quelle mesure le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier est en mesure d'impulser une

évolution des pratiques et une amélioration des conditions de vie des populations congolaises.

Processus dont l'objectif premier est de favoriser la « bonne gouvernance » et la croissance- envisagées comme principaux leviers de la « lutte contre la pauvreté »-

### I.1.2 La période étudiée : 2000 à 2008

La période visée par cette étude couvre les années 2000 à 2008. Nous avons privilégié cette délimitation afin d'être en mesure d'analyser le contexte, le processus d'adoption des réformes institutionnelles du secteur minier congolais initié par les IFI, et d'étudier les premières phases de leur mise en œuvre.

Dans le secteur minier congolais, le processus de réformes correspond d'une part, à l'adoption d'une nouvelle loi minière (2002), de son règlement (2002) et d'un nouveau code des investissements (2002), de l'autre, la reconfiguration en profondeur des institutions en charge du fonctionnement du secteur minier congolais. Certaines institutions existantes sont modernisées, d'autres sont créées. Ainsi, en l'espace d'environ une année, soit entre 2002 et 2003, ce sont à la fois l'environnement institutionnel et le cadre normatif du secteur qui sont redéfinis.

Si cette année 2002-2003 représente un moment fondateur du processus, les quelques années qui suivent permettent d'interroger les modalités d'application des nouvelles normes contenues dans les réformes adoptées.

### I.1.3 Le cadre d'analyse de la gouvernance

La gouvernance prise comme cadre d'étude, nous permet ici d'effectuer l'analyse et l'évaluation du processus de réforme du secteur minier congolais, implanté par les IFI, au nom de la « bonne gouvernance ». Cet intérêt de la sociologie politique porté à la gouvernance permet de mobiliser un levier privilégié de compréhension des actuelles mutations de l'État dans les pays du Sud, induites par les politiques de développement

portées par les institutions financières internationales. En effet, il semble que la gouvernance contemporaine serve actuellement à légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie, l'État et la société (Gaudin, 2002).

Dans le contexte de la mondialisation économique des démocraties libérales, c'est à renfort de « bonne gouvernance » que le double objectif développement /démocratisation semble devoir se réaliser. Parmi les concepts « en vogue », celui de la gouvernance a pénétré, depuis plus d'une décennie tous les champs de l'action publique et de la réflexion, telle une traînée de poudre. On retrouve ce concept dans les rouages de l'action politique, dans ceux des processus de gestion d'entreprise, des décisions économiques. Il se voit intégré au point de se transposer dans le champ de la réflexion intellectuelle, laissant croire à l'instauration d'un climat consensuel là où, en définitive, ne semble régner qu'un halo d'incertitudes théoriques. Veau d'or des programmes de développement au Nord comme au Sud, la notion de gouvernance est-elle, tout à la fois, comme certains l'affirment, l'outil de résolution des blocages démocratiques (Crozier et al., 1975), le lieu d'un possible ralliement universel autour de valeurs communes, « un nouveau récit émancipateur » (Arondel, 2002, p.5), ou une « notion attrape-tout » ? (Smouts, 1998a).

A quoi fait-on référence lorsqu'il est question d'une gouvernance qui peut-être, tout à tour, globale, locale, politique, gestionnaire, « bonne » ou « mauvaise », publique ou corporative, démocratique, etc.? D'où provient cette croissance exponentielle des « gouvernances », quelle est sa fonction, et quelles pratiques peut-elle légitimer ?

La gouvernance recouvre non seulement une diversité de pratiques, de contenus, d'orientations théoriques, mais elle est surtout une notion à double entrée.

La première entrée permet d'en faire un concept analytique, un instrument de traduction des remaniements et de la refonte des pouvoirs dans la sphère de l'action publique. Cette notion fournit donc un cadre conceptuel, une grille d'analyse et de lecture pour lire les processus à l'œuvre dans l'actuelle redéfinition des pouvoirs étatiques et leur

articulation avec de nouvelles sphères de régulation émergentes (Baron, 2003; Blundo, 2006; Campbell, 1997; Campbell, 2006; Froger, 2006; Gaudin, 2002; Jobert, 2002; Smouts, 1998a).

La seconde entrée renvoie plus directement à un ensemble de prescriptions ayant comme base des savoirs techniques et gestionnaires utilisés pour déterminer l'orientation des réformes institutionnelles jugées nécessaires, pour garantir ou relancer la croissance de certaines économies. La grille d'analyse fonde une vision normative et instrumentale de la gouvernance (Blundo, 2006), en s'appuyant sur une série d'outils de mesure et de validation des critères de la « bonne » ou de la « mauvaise gouvernance ». Dans cette optique, la gouvernance est utilisée comme concept opératoire de résolution de problèmes que certains analystes traduisent comme étant le fruit d'une idéologie « antipolitique » (Jobert, 2002). A ce titre la gouvernance apparaît « comme un processus technique d'ingénierie constitutionnelle et de remodelage institutionnel » (Santiso, 2001b).

#### I.1.4 La gouvernance, de la firme à l'action publique

La conception moderne de la gouvernance tire en partie ses origines des théories économiques américaines. Il s'agit d'une notion qui renvoie aux savoirs, aux stratégies et aux outils déployés, afin de rendre plus efficace le pilotage de l'action au sein d'une firme (Coase, 1937). Notion ancienne dont les origines remonteraient au Moyen-âge (Mazalto, 2004), la gouvernance réapparaît dans les années 1930-1940 aux Etats-Unis. Elle recouvre un domaine en expansion qui est celui des sciences de la gouverne, ou sciences de la gestion qui allient une « dialectique du volontarisme et du pragmatisme» (Gaudin, 2002). En 1937, R. Coase publie un article "*The Nature of the Firm*" dans lequel il décrit la gouvernance d'entreprise, comme l'ensemble des dispositifs de coordination des relations internes et des contrats avec des partenaires associés. Toutes formes de collaborations entre acteurs, basées sur des modes d'organisation rationnelle des rapports intra et extra-firme, sont intégrées à une science gestionnaire désignée par le concept de gouvernance.

L'existence d'une institution centralisatrice est légitimée par le besoin de réguler les transactions (intérêts et conflits) entre acteurs et permettre ainsi un meilleur rendement de la firme. On parlera désormais de *corporate governance* ou gouvernance d'entreprise pour désigner l'ensemble des savoirs gestionnaires mobilisés pour assurer un meilleur contrôle des rendements.

De leur côté, les pionniers des théories du management, dans des écrits prolifiques concernant la réforme des modes d'administration publique comme outil de démocratisation de la bureaucratie (Dewey, 1999; Follet, 2002). Ils critiquent la notion d'individualisme en affirmant que l'ancien individualisme américain est économiquement et politiquement révolu. Le fondement de la démocratie est désormais à chercher dans une logique collaborative, co-opérative, seul support envisageable à la régulation des rapports sociaux. Il s'agit d'engager sur une base volontaire les individus, les entreprises, etc. dans des activités de partenariat afin d'assurer une convergence maximale entre les projets, les intérêts privés et les objectifs institutionnels.

Cette logique se base sur une approche pragmatique qui postule une totale correspondance entre le savoir et l'action : « *knowledge becomes a form of action...to be and to know is to do and to act.* » (Gilliland Evans, 1998, p. 303). La recherche de cette correspondance immédiate provient d'un positionnement qui revendique « l'objectivité » scientifique du savoir gestionnaire. Son efficacité est considérée comme un gage de meilleure gouvernance qui sera mesurée en ayant recours à des indicateurs de performance basés sur une logique de croissance et de rentabilité.

A partir du milieu du XXème siècle, la notion de gouvernance hissée au rang de « science du gouvernement », commence à migrer du champ économique vers celui de l'action publique. Ce transfert implique l'application à la puissance publique d'un nouveau cadre, non seulement analytique mais surtout normatif. Les savoirs pratiques, techniques et les stratégies d'action destinées à une maximisation des gains sont privilégiés : richesses collectives, pouvoir politique, réalisation du potentiel social, etc. Ce qui fait dire à Gaudin que cette gouvernance « (...) plus qu'aux qualités des hommes et

aux règles morales des gouvernements, s'attache aux comptabilités et aux agencements des échanges» (Gaudin, 2002).

Nous voyons alors apparaître un nouvel impératif de gouvernance. L'application des procédés techniques, issus des savoirs gestionnaires, va progressivement se substituer à une réflexion sur les fondements moraux qui légitiment une forme, parmi d'autres, de mobilisation populaire pour permettre la réalisation d'un projet social et politique. Transférée dans la sphère de la gestion publique la logique corporative se convertit en recherche d'une meilleure performance institutionnelle. Elle est ainsi associée à des critères de rentabilisation des procédures, des savoirs et des actions des acteurs de l'organisation. Rapidement, cette conception normative de la gouvernance va acquérir une « prétention universaliste à peine dissimulée » (Blundo, 2006).

En effet, une autre des conséquences les plus notables de ce processus de décloisonnement des outils d'analyse et d'intervention, réside dans le transfert des normes de la gouvernance, notion empruntée à la théorie du management (*corporate governance*)<sup>3</sup>, vers la sphère publique (*new public management*). L'application des principes de gestion de l'entreprise aux institutions publiques, semble destinée d'une part, à dépolitiser la sphère sociale afin d'améliorer la « gouvernabilité » des démocraties ; d'autre part, de réduire les coûts engendrés par les politiques publiques afin de maximiser l'efficacité de l'État.

#### I.1.5 La gouvernance dans le cadre de la globalisation

A partir des années 1980, la notion de gouvernance, dans sa forme normative fait son entrée dans l'économie du développement (Graz, 2004). La fin de la guerre froide, en

---

<sup>3</sup> Tel que noté ci-dessus, on parlera désormais de « corporate governance » ou gouvernance d'entreprise pour désigner l'ensemble des savoirs gestionnaires mobilisés pour assurer un meilleur contrôle des rendements. La gouvernance corporative articule deux dimensions essentielles, à savoir l'importance d'un réseau partenarial, basé sur une logique participative qui soit garant de la recherche d'une maximisation des intérêts individuels.

sonnant le glas des divisions Est-Ouest, ouvre un espace «mondialisé» porteur d'un fort potentiel de déstabilisation, mais aussi de coopération entre les Nations. Libéralisme et démocratie tendent à s'imposer comme nouveau cadre normatif auquel doivent adhérer les États qui désirent réussir leur intégration à un marché en voie de globalisation. La globalisation est un concept théoriquement ancré qui renvoie à un double processus de complexification et de redéfinition des rapports de pouvoir entre les sphères politiques et économiques, les espaces mondiaux et nationaux publics et privés, individuels et collectifs :

Le concept de globalisation n'est pas seulement un anglicisme mais désigne aussi, de manière plus exacte que la notion de mondialisation, ce processus par lequel la production des cadres globaux d'interprétation du monde tend à échapper à l'État national (Muller, 2000).

En effet, le nouvel ordre économique mondial prend ses sources dans l'accélération des innovations technologiques, l'ouverture et la création de nouveaux marchés, et l'augmentation des interconnections et interdépendances économiques entre les acteurs. Il se traduit entre autres, par l'augmentation exponentielle des échanges mondiaux, par l'intégration et la dépendance des marchés productifs nationaux aux évolutions des marchés mondiaux (Laroche Josepha (sous la dir.), 2003; Michalet, 2007; Moreau Defarges, 2005).

Ce processus accéléré d'intégration correspond à une redéfinition des espaces et des mécanismes de régulation économiques et politiques. La sphère intellectuelle de la gouvernance cristallise les débats et les projets de réforme de l'État. L'État Nation et les gouvernements qui le représentent, se trouvent contestés comme espaces et institutions de référence pour penser l'exercice du pouvoir. En effet, les marchés en pleine expansion sont portés par les activités de certaines entreprises multinationales dont le pouvoir économique et financier peut aisément dépasser celui des États nationaux les plus «faibles». Par ailleurs, les organisations de la «société civile» en pleine essor au Nord comme au Sud, multiplient les revendications à l'attention d'États jugés incapables de

répondre à l'augmentation des demandes sociales (Brugvin, 2005; Froger, 2005; Levesque, 2003; Mabille, 2001).

Ce contexte de redéfinition des rôles, des frontières, des échelles et des espaces d'intervention, enclenche un processus accéléré de reconfiguration des rapports de pouvoir économiques et financiers, mais aussi politiques et sociaux entre les acteurs nationaux et transnationaux, publics et privés.

C'est la Commission Trilatérale, organisation privée composée d'une élite politique et économique mondiale, qui la première arrime la notion de gouvernance mondiale à un projet de refonte des espaces économiques et politiques. Cette approche est théorisée dans un premier rapport intitulé : "*The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*" (Crozier et al., 1975). Les auteurs interrogent l'avenir des démocraties occidentales dans un monde en voie de globalisation. Ils débouchent sur une remise en question fondamentale de l'action gouvernementale et de l'État, assimilée à une institution politique héritée du passé et incapable de répondre à l'augmentation des demandes pour une meilleure gouvernance démocratique. L'idée de gouvernance commence à être associée à la nécessité de réformer l'État tant dans ses formes, que dans ses fonctions et ses modes de gestion (Badie et Birnbaum, 1978; Badie, 1999). Face au risque diagnostiqué d'une « crise de gouvernabilité », le recours aux logiques de régulation par le marché et à la gouvernance multi-acteurs, est présenté comme des alternatives économiques et politiques à privilégier.

En 1992, la Commission sur la Gouvernance Globale aborde la problématique de la gouvernance dans une tentative de rénovation de l'Organisation des Nations-Unies et du système politique international, qui traverse une crise de légitimité. Le rapport de la Commission propose une conception de la gouvernance mondiale, basée sur une coopération mondialisée capable d'assurer la paix, de renforcer les systèmes démocratiques et de permettre un type de développement durable. La définition proposée de la gouvernance est la suivante :

La gouvernance est la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt (*Commission on Global Governance, 1994*)<sup>4</sup>.

Le flou de cette définition traduit et participe tout à la fois, à la redéfinition des modes de gestion du pouvoir. La gouvernance mondialisée induit que l'État - institution publique est désormais considéré comme une institution parmi d'autres –organisations de nature privée qui bénéficient d'une certaine légitimité; les modes de gouvernement sont présentés comme résultant de processus continus de négociation et de collaboration destinés à faire émerger un consensus, base de la décision politique. Le passage du gouvernement à la gouvernance traduit un processus de reconfiguration en profondeur des hiérarchies politiques (États, entreprises, société civile, organisations internationales) dans les différents espaces de régulation.

Une des dimensions centrales qui caractérise la gouvernance mondiale dans sa vision normative correspond donc à une tendance à la limitation de la souveraineté de l'État, institution qui est perçue comme un frein à la pleine réalisation du nouvel universalisme libéral. La redéfinition du rôle et du statut conféré à l'État aura comme conséquence une modification en profondeur de ses formes et fonctions :

---

<sup>4</sup> Notre traduction: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”, Chapitre I du rapport final.

Ce concept (d'Etat), par son contenu juridique, désignait l'instance sociale qui sur un certain territoire détenait l'exclusivité des compétences et exerçait au nom d'une société donnée les droits régaliens qui sont l'expression des fonctions régulatrices du groupe : armée, police, justice, monnaie, impôts, etc. (Chemillier-Gendreau, 1995, p.305)

Il apparaît que la conception de la gouvernance véhiculée par les organisations internationales, correspond à une volonté de « rééquilibrage » des pouvoirs entre le marché et l'État. La gouvernance, venant se substituer à la notion de gouvernement ouvre la voie à une gestion horizontale et partenariale des affaires communes, contrairement au système hiérarchisé au sommet duquel l'État détient, selon Weber, le « monopole de la violence légitime » (Savard, 2007).

Susan Strange, dans son ouvrage « Retreat of the State », avance une interprétation intéressante concernant le nouveau rôle joué par les États (Strange, 1996). Elle postule que les gouvernements, en transférant des pans entiers de leurs juridictions sur l'économie, se seraient progressivement placés «en retrait» vis-à-vis des marchés internationaux, voire de leurs propres marchés internes dans la production des bien publics. La conséquence directe serait une redéfinition du rôle de l'État comme pourvoyeur des services de base essentiels aux populations et comme agent principal de protection sociale. Cette reconfiguration géopolitique, qualifiée par Strange de « démocratie triangulaire », se caractérise par une augmentation de l'interdépendance entre les États, les entreprises multinationales et les organisations économiques internationales.

Si l'approche « économiste » et gestionnaire de la gouvernance associe volontiers ces mutations à une recherche de maximisation de l'efficacité des modes de régulation, on constate que les tenants du développement social y voient une garantie pour une meilleure intégration de la participation de la « société civile » et donc un gage de démocratisation des systèmes politiques. D'autres approches, principalement développées par certains politologues, juristes et sociologues, analysent le phénomène comme

l'avènement de nouveaux modèles de gestion de l'ordre social qui opèrent une évacuation du politique dans la prise en compte des affaires communes (Campbell, 2000; Moreau-Defarge, 2006; Paquerot, 2002; Smouts, 1998a).

Comme le soulignent Cohen et Arato, le paradoxe du rôle tenu par l'Etat demeure entier. Car si la logique libérale prive actuellement l'État de ses moyens par une mise sous tutelle qui le dépossède de sa responsabilité (positive et négative) dans la gestion des bien communs, cette perte de légitimité s'accompagne d'un renforcement du pouvoir des exécutifs et des organes de contrôle social (armée, système judiciaire, etc.). Ceci accentuant la dimension répressive de l'État, désormais mise au service de la protection des intérêts financiers internationaux :

Pour que l'État puisse mieux répondre à l'inflation des revendications, il en arrive à restreindre les libertés elles-mêmes, les modalités participatives et les droits qui leur sont associés. (...) Il semble que les sociétés démocratiques libérales ne puissent pas plus coexister avec l'État providence, que vivre sans lui (Arato et Cohen J. L., 1992).

Le repli de l'État se traduirait donc, d'un côté par le recul des politiques sociales, et de l'autre par une tendance à l'instauration de régimes de plus en plus autoritaires qui se mettent aux services des principaux bailleurs de fonds internationaux et entreprises multinationales. Ces derniers, détenteurs des capitaux, exercent par exemple un fort pouvoir de contrainte sur les Etats du Sud fortement endettés et donc placés dans une situation de dépendance économique et financière.

Reste à analyser dans quelle mesure cette restructuration des rapports de pouvoir et de régulation traduite par le terme de gouvernance, est en mesure de s'opérer autant au bénéfice des populations locales que de l'État et de ses partenaires étrangers. Pour ce faire, comme le suggèrent Brunelle, Sarrasin et Deblock, il s'agit désormais dans notre étude « de porter le regard sur les transformations survenues au sein de l'État, que ce soit sur un axe horizontal, où l'on trouve l'exécutif, le législatif et le judiciaire, ou sur un axe

vertical entre le niveau central, intermédiaire et local de gouvernement » (Brunelle, 2003). Cela, afin de comprendre à travers l'investissement des différentes sphères, quelles fonctions de l'État sont actuellement privilégiées et en vertu de quels intérêts.

C'est à ce titre que dans le cadre de cette thèse nous optons pour une définition opérationnalisée de la notion de gouvernance, en nous référant au concept de « mode de gouvernance » tel qu'il est employé par Belem et Le Galès. Pour Le Galès, « un mode de gouvernance est compris comme l'articulation stabilisée de régulations » (Le Galès, 2004). La régulation se décline à partir de trois dimensions qui sont : 1- le mode de coordination de diverses activités ou de relations entre acteurs ; 2- l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs ; 3- la structuration des conflits (prévention, résolution, sanction). On peut parler de régulation lorsqu'on peut mettre en évidence des relations relativement stabilisées entre des acteurs et des groupes sociaux qui permettent la répartition de ressources et les sanctions selon les normes et les règles explicites ou implicites (Le Galès, 2004, p. 248). Le Galès distingue également « cinq idéaux types de régulation [que sont] le marché (la concurrence), la grande firme (la hiérarchie), l'État (la contrainte), la communauté (la solidarité), l'association d'employeurs (la négociation). Les combinaisons de ces cinq idéaux types de régulation forment des modes de gouvernance de secteurs, de territoires et de sociétés » (Le Galès, 2004, p. 248).

Dans le secteur minier congolais, « Le mode de gouvernance représente donc l'ensemble des formes de régulation pour chacune des dimensions -économique, sociale et environnementale-, déterminant à une période donnée, les conditions d'exploitation des ressources minières » (Belem, 2009, p. 232). En partant de ces définitions, cette thèse se propose de s'intéresser à l'étude de la gouvernance, des modes de gouvernance et des modes de régulation à travers le prisme des politiques de la Banque mondiale. Comment et pourquoi, à partir des années 1980, la notion de gouvernance a-t-elle été mobilisée tout d'abord par les institutions financières internationales, puis largement reprise par la communauté internationale ? Cette approche de la gouvernance renvoie non pas à la

gouvernance mobilisée comme concept analytique, mais comme un ensemble de prescriptions de nature normatives qui sont portées par les IFI et la communauté internationale.

L'étude des politiques de développement permet d'interroger les reconfigurations institutionnelles induites par le passage à un nouveau mode ou ordre de gouvernance. Il s'agit d'analyser l'usage opérationnel qui est fait de la notion de gouvernance qui peut alors être appréhendé « comme un processus technique d'ingénierie constitutionnelle et de remodelage institutionnel » (Santiso, 2001b). La dimension prescriptive du concept de gouvernance nous intéresse d'autant plus, que les organisations qui l'investissent semblent l'appréhender comme un nouveau mode de régulation, une garantie pour l'amélioration des performances sociales et économiques des Etats, et un gage de démocratisation et de résolution des inégalités sociales du nouvel ordre mondial (Campbell, 1997).

#### I.1.6 Les Institutions Financières Internationales : « bonne gouvernance » et processus de réformes

##### I.1.6.1 La « bonne gouvernance », levier de « lutte contre la pauvreté »

A la fin des années 1980, la Banque mondiale mobilise le concept de gouvernance dans une tentative de sortie de crise de légitimité qui atteint les politiques et interventions des IFI, et donc les institutions elles-mêmes (Hermet et al., 2005). On voit apparaître la notion de «gouvernance» dans un premier rapport de la Banque mondiale intitulé « *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development* » (World Bank, 1989). Les difficultés macro-économiques observées dans les pays du Sud y sont analysées comme étant le résultat d'une « crise de gouvernance ». Cette crise est associée à la faiblesse institutionnelle des pays du Sud et aux fortes interférences politiques qui paralyseraient le fonctionnement de l'État.

Cette première publication est suivie de près par deux rapports directement consacrés à la thématique. L'un daté de 1992 «*Governance and Development*» (World Bank : 1992) et le second de 1994 «*Governance. The World Bank Perspective*», (World Bank :1994), permettent de saisir qu'il s'agit pour les IFI de refonder « la conceptualisation des rapports État-marché » (Campbell, 2000) ou en d'autres termes, les rapports entre « le marché et la démocratie » (Saldomando, 2000).

Les premières définitions de la gouvernance proposées par la Banque mondiale apparaissent assez peu restrictives, voire même floues au point d'être difficilement distinguées du concept de gouvernement : « La gouvernance est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays » (World Bank, 1992a).

Ce concept désigne donc les mécanismes de gestion de la « chose publique » et recouvrent :

1. Les processus de gestion des ressources économiques et sociales
2. La capacité des gouvernements à définir et implanter leurs politiques et à remplir leurs fonctions.

Au cours de la décennie 1990, les IFI élaborent une architecture de l'aide destinée à assurer un meilleur contrôle des risques financiers, politiques et sociaux associés au processus de globalisation. Cette notion devient alors porteuse d'un agenda réformateur, porteur d'objectifs précis en matière de normes de « bonne gouvernance ». Les IFI élaborent une série de mesures prescriptives et normatives imposées au nom d'un impératif de recherche d'une « bonne gestion » étatique pour endiguer la crise du développement des pays du Sud.

Ainsi, à la fin des années 1990, la Banque mondiale, le FMI et l'ensemble de la communauté des bailleurs, adoptent unanimement la « bonne gouvernance » comme objectif et cadre d'intervention des programmes de développement. Au fil des années,

l'évolution du concept de gouvernance vers la « bonne gouvernance » va se révéler plus distinctement :

L'ambiguïté et la confusion réelle existent autour du concept (...) tel qu'utilisé par les institutions de Bretton Woods pour désigner, tout en recouvrant des contenus divers, un ensemble de prescriptions en matière de gestion administrative et politique (Campbell, 2000).

La notion de gouvernance permettrait alors de présenter sous un angle a-politique une stratégie de développement pourtant destinée, comme dans le cadre des PAS, à réformer l'État et à favoriser une approche de la régulation par les lois du marché (Graz, 2004). Une telle notion permettrait de recouvrir un type d'intervention visant à une « dépolitisation de l'action publique » (Jobert, 2002) par l'application d'un programme présenté comme relevant d'une ingénierie technique et gestionnaire de l'État.

Cette approche de la gouvernance correspond, malgré la présentation qui en est faite par les IFI, à un approfondissement de leurs modalités d'intervention dans les espaces non seulement économiques mais politiques. En se concentrant sur les facteurs internes et non externes de dysfonctionnements, l'approche par la gouvernance permet de légitimer les prescriptions en termes de réforme des structures et de modes de gestion étatiques (Kapur et Webb, 2000).

Les deux rapports de la Banque mondiale et du FMI, datés de 1997 et intitulés « L'État dans un monde en mutation » (Banque mondiale, 1997) et « Bonne gouvernance : le rôle du FMI » (Fonds Monétaire International (FMI), 1997), résument une approche d'économie politique d'orientation libérale dans laquelle « la lutte contre la pauvreté » est conditionnée à l'existence d'États efficaces, transparents, équitables et responsables.

Il est intéressant de noter qu'à la base de l'argumentaire, les bailleurs de fonds expliquent les blocages du développement par des arguments de nature politique, dans la mesure où ils visent essentiellement les dysfonctionnements attribués au fonctionnement des Etats. Plusieurs arguments essentiels peuvent être relevés. Les IFI envisagent une

forte corrélation entre le manque de démocratie (opacité, corruption, bureaucratisation) et la non-compétitivité des régimes du Sud dans l'espace globalisé. Ainsi, la Communauté internationale postule que la persistance de modèles de gouvernements *semi-démocratiques* ou *semi-autoritaires* génère une fragilisation institutionnelle, une instabilité politique et une généralisation de la corruption qui gangrène les pays du Sud par un détournement des crédits de l'aide. Afin de remédier à une mauvaise «gouvernabilité», les Etats aidés sont donc fortement encouragés à democratiser leurs modes de gouvernance en faisant la promotion de l'État de droit. Ce dernier est présenté comme un levier central pour l'adoption de lois claires et d'institutions fonctionnelles : liberté d'expression et de participation, transparence, sécurisation des droits privés et respect des lois.

Par ailleurs, les IFI diagnostiquent un manque chronique de moyens financiers des Etats du Sud. Situation qui ne leur permet pas de garantir l'aspect soutenable de la dette extérieure et de répondre aux besoins croissants de développement social. Selon Huntington, Crozier et Watanuki dans les travaux de la Commission Trilatérale, il s'agirait de résoudre l'équation entre augmentation des demandes sociales et diminution des ressources de l'État (Crozier et al., 1975). Pour Azcueta, la globalisation promue par les IFI renvoie l'État à « l'authentique défi, [qui est] de savoir combiner démocratie et efficacité, participation avec résultats concrets, production et emploi avec justice sociale » (Azcueta, 2001).

La nécessité de réviser le rôle tenu par l'État dans les principaux secteurs productifs et dans la distribution des services de base (santé, eau, éducation) est soulignée. Face au manque de moyens financiers, les IFI optent pour la fin du «monopole» de la puissance publique sur ces secteurs. Il s'agit donc de mettre un terme à une conception d'un État producteur pour valoriser ses fonctions de régulation et d'animation de l'espace social (Jobert, 2002). Ceux que les institutions financières internationales désignent comme étant des « Etats faibles » (Stewart, 2006) sont donc incités à réduire leurs secteurs d'intervention afin de faire preuve d'une plus grande efficacité.

Il en résulte que dans la mesure où l'État se retire de certains domaines, il est amené à favoriser une approche participative du développement afin de permettre, tout en renforçant la démocratie, l'implication et la responsabilisation de nouveaux acteurs. La « bonne gouvernance » induit donc des politiques partenariales, participatives, ou encore collaboratives, basées sur le principe de subsidiarité : « Le principe de subsidiarité en appelle à la société civile pour l'accomplissement d'une partie des tâches d'intérêt général (...) » (Million-Delsol, 1993).

Dans son application, ce principe débouche, en effet, sur des modes d'action qui découlent d'une redéfinition des rapports entre l'État et la société civile, le secteur privé et public, le secteur formel et informel, les administrations centrales et locales dans la promotion de l'intérêt général. L'État demeure cependant l'instance garante, ou « responsable » de la production et de l'application des normes et des règles qui assurent la cohésion entre les acteurs et favorisent une « bonne gouvernance ». Le principe de subsidiarité est conçu pour permettre une meilleure articulation entre les différents niveaux et acteurs du développement, ce afin de garantir une meilleure attribution et gestion des fonds publics.

Par ailleurs, la bonne gouvernance suppose une implication renforcée de la société civile par des actions qui doivent contribuer à la promotion de l'intérêt général (Brugvin, 2005; De Muro *et al.*, 2007; Froger, 2005). Cette conception se baserait sur une notion de la société civile qui oscille entre :

(...) des formes de résistance à l'État et des réponses créatives à son incapacité. Pour le cas de l'Afrique, la Banque mondiale utilise, souvent de façon simplifiée et tronquée, les travaux d'auteurs, politistes et anthropologues américains, qui mettent l'accent sur la force, le dynamisme et l'indépendance des acteurs « en dehors » de l'État (Hibou, 1998).

Cela implique d'une part, que les citoyens ou populations locales soient incités à participer au développement qui doit se réaliser en mobilisant les « capacités » (*capacitacion* en espagnol, *empowerment* en anglais) des populations à faire valoir leurs

droits, mais aussi utiliser leurs ressources (humaines, économiques, sociales, savoir-faire) individuelles et communautaires. Dans ce cas, les individus et les populations se trouvent encouragés à se prononcer lors des élections ou à faire entendre leurs voix lors des exercices de consultation. Mais cette participation peut également induire la mobilisation d'une main d'œuvre (non ou peu rémunérée) pour réduire le prix de revient de certains chantiers (infrastructures de base), ou encore le paiement par les usagers de certains services dont l'État ne peut assurer les charges financières (eau, soins de santé, éducation). C'est alors qu'un glissement sémantique s'amorce qui traduit une évolution des pratiques et des rapports sociaux et politiques : le citoyen doté de droits, se convertit en client exprimant des besoins (Paquerot, 2002).

D'autre part, les acteurs économiques sont invités à participer financièrement par le biais des investissements, pour accompagner l'État, désengagé des principaux secteurs de l'économie, afin d'amorcer une relance dont la reprise est appréhendée comme une garantie de croissance macroéconomique, de démocratisation et de « lutte contre la pauvreté » (Smouts:1998).

En dernier lieu, la conception de la gouvernance élaborée par les IFI met l'accent sur un renforcement des institutions sectorielles. Ce découpage correspond, d'un côté aux mécanismes d'attribution des fonds de l'aide, et de l'autre à une approche par le marché. Nous prendrons comme exemple le secteur des ressources naturelles qui est décliné à travers les mines, les forêts, l'eau, etc. Une telle segmentation répond à la préoccupation de créer des organes de contrôle gestionnaires et de favoriser la responsabilité et l'imputabilité des gouvernants (*accountability*). Il en découle une segmentation des enjeux de développement justifiée par la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes de traçabilité des fonds et l'implantation d'une logique de résultats.

Afin de juger des avancées en termes de « bonne gouvernance », la Banque mondiale a élaboré une série d'indicateurs grâce auxquels les avancées des PPTE sont évaluées à partir de données chiffrées. Ces indicateurs correspondent à l'expression citoyenne, à sa responsabilité, à la stabilité politique, à l'absence de violence, à l'efficacité

des pouvoirs publics et à la qualité de la réglementation. (l'Etat de droit et la maîtrise de la corruption (Banque mondiale, 2007a).

A plusieurs égards, cette conception de la « bonne gouvernance » semble rallier la communauté internationale autour de la recherche d'une meilleure efficacité des pouvoirs publics et de la lutte contre l'arbitraire au profit, et grâce, au renforcement de la démocratie participative. Pour autant, derrière « l'adoption présumée d'un consensus » (Campbell, 2000) de telles politiques semblent légitimer un stade supplémentaire d'« intrusion politique » des bailleurs de fonds dans les espaces politiques nationaux. Cette pénétration est assurée par le biais de programmes de développement qui favorisent l'adoption de réformes institutionnelles véhiculant une série de normes idéologiquement marquées.

#### I.1.6.2 Processus de réformes institutionnelles et nouvelles normes

Tout comme le concept de gouvernance, la définition des institutions proposée par la Banque mondiale se caractérise par un certain flou qui ouvre la voie à de multiples interprétations : «*What are these institutions? Rules, enforcement mechanisms, and organizations supporting market transactions* » (World Bank, 2002b, pp 3-4).

L'agenda de la gouvernance permet donc de légitimer certaines réformes institutionnelles en les présentant comme des mesures correctives de politiques économiques, envisagées pour maximiser l'efficacité de l'État et par ricochet, des programmes de développement. Les réformes sont présentées comme le moyen devant permettre au pays d'atteindre la finalité qui consiste à « lutter contre la pauvreté ».

Les IFI légitiment cette stratégie par l'adoption d'une approche destinée à imposer une logique de rigueur par des réponses opérationnelles à des problèmes de gestion des affaires publiques (Gaudin, 2002). D'une part, les réformes institutionnelles exigées doivent permettre une meilleure efficacité des politiques mises au service d'objectifs

macro-économiques. De l'autre, les réformes institutionnelles sont envisagées comme un levier d'appropriation des objectifs du développement par les gouvernements et les populations des pays aidés. Le processus de réforme permet en effet, l'introduction de nouvelles normes qui, en étant « adoptées » dans un cadre institutionnel et législatif, doivent bénéficier d'une plus forte légitimité nationale et locale. Les réformes sont un moyen pour assurer un fort ancrage institutionnel aux objectifs de développement définis, en amont, par les IFI.

Ainsi, sous le volet « bonne gouvernance » des programmes de « lutte contre la pauvreté », la Banque mondiale et le FMI préconisent des réformes institutionnelles qui doivent permettre l'instauration de l'État de droit, la lutte contre la corruption, l'arrivée des investisseurs, la participation de la société civile, etc. (World Bank, 2002b).

Dans le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale intitulé « *Building Institutions for Markets* » (2002), il est précisé qu'afin d'être véritablement créateur d'opportunités pour le développement, le marché doit pouvoir s'appuyer sur des institutions fonctionnelles et adaptées : « (...) for markets to provide widespread benefits, they need to be inclusive and integrated. Policies that promote growth and reduce poverty are important, but the details of institutional design matter as well » (World Bank, 2002b, p. 26).

A ce titre, les pays doivent favoriser un processus de réformes destinées à :

1. Supporter le développement des marchés
2. Simplifier les mécanismes de régulation
3. Alléger et rendre plus efficace le fonctionnement des services publics
4. Mieux arrimer les institutions informelles et formelles
5. Favoriser les politiques de transparence et l'efficacité des bureaucraties
6. Favoriser les opportunités économiques et une saine concurrence

En substance, la Banque mondiale associe d'un côté, les politiques aux objectifs et aux résultats attendus, de l'autre les institutions aux lois. Ces organisations et ces mécanismes de mise en œuvre sous entendent l'adhésion à des règles et codes de conduite pour faciliter l'atteinte des objectifs fixés (World Bank, 2002b). Une réforme des institutions induit l'introduction de nouvelles normes. Il revient alors aux individus engagés dans le fonctionnement de ces institutions de se les approprier, de les promouvoir et de les respecter.

Dans le cadre des politiques de « lutte contre la pauvreté », les réformes adoptées englobent un spectre particulièrement large : privatisation d'entreprises publiques, réforme du système fiscal, adoption de nouvelles lois, mesures anti-corruption, décentralisation, création d'institutions sectorielles ou encore mécanismes de contrôle « indépendants » de l'attribution et d'utilisation des fonds publics. Malgré une volonté affichée pour éviter toute ingérence politique, ces réformes incitent à des interventions de nature prescriptive « sur la forme des régimes politiques (...) les processus politiques [étant] réduits à des processus de gestion technique» (Campbell, 2000). Pour Campbell en effet, de telles réformes s'imposent comme une nouvelle « conditionnalité » des prêts, destinée à assurer une meilleure adéquation entre les modes d'administration publique, les processus décisionnels et les mécanismes du marché (Campbell, 2000).

### I.1.6.3 La « bonne gouvernance » normative : dépolitisation des enjeux de développement

Nous l'avons évoqué plus avant, tant au niveau du contenu des programmes que des modes de fonctionnement, l'approche normative de la « bonne gouvernance » semble tendre vers une dépolitisation des enjeux de développement et tout d'abord au niveau du contenu des politiques.

Introduit dans les programmes de développement, le volet « bonne gouvernance » est présenté par les IFI comme répondant à un double objectif de rationalisation et de modernisation du fonctionnement des Etats, afin de permettre une croissance mise au service des plus pauvres. Il est ici aisément d'observer deux choses. La première, est la définition des institutions donnée par la Banque mondiale qui tend à échapper à une vision « institutionnaliste » qui désignerait trop directement un quelconque projet réformateur de l'État. La deuxième, ce sont les enjeux de politique publique auxquels renvoient les réformes qui sont traduits en problématiques techniques et gestionnaires, permettant une pénétration des injonctions des IFI par le biais des programmes de développement. En abordant les questions sous un angle sectoriel, légal et technique, les IFI évitent ainsi de s'engager trop directement sur un terrain hautement problématique qui reviendrait à induire des changements dans les modèles sociaux, ou encore dans les régimes politiques des Etats aidés. Ce modèle est présenté plutôt comme un remodelage institutionnel légitimé par un objectif d'implantation de « bonnes pratiques ».

Une telle stratégie s'explique en partie par le statut détenu par les IFI. En effet, les mandats initialement attribués à ces deux institutions, leur interdisent expressément de s'ingérer politiquement en ce qui concerne la forme des régimes et le contenu des politiques nationales des pays aidés (Cartier-Bresson, 2000).

L'importance de cette approche par les institutions et les normes gestionnaires prend alors tout son sens, car elle permet de « dépolitisier » les actions entreprises pour modifier « les modes de régulation », le statut, la structure et les objectifs assignés aux Etats. C'est ainsi que les normes, présentées dans le cadre d'un processus d'ingénierie

constitutionnelle et d'un remodelage institutionnel, dispensent une vision apolitique des mesures prises dans le cadre des programmes de développement.

En effet, l'aide est conditionnée à des déclarations d'intention basées sur des critères de performance et de bonne gestion. Elles se substituent aux « critères objectifs traditionnels tels que le niveau de pauvreté », pour déterminer l'allocation des ressources (Santiso, 2001b). Les différents acteurs engagés dans la « lutte contre la pauvreté » sont donc tenus d'appliquer des normes et des standards de gouvernance définis en amont par les IFI.

Nouvel impératif de la gouvernance, l'application des procédés techniques issus des savoirs gestionnaires et inspirés de la doctrine du « *new public management* » remplace progressivement une réflexion sur les fondements moraux et politiques des réformes ou encore sur leur potentiel d'adaptation aux différentes sociétés. Transférée dans la sphère de la gestion publique, la logique corporative se convertit en recherche d'une meilleure performance institutionnelle, associée à des critères de rentabilisation des procédures, des savoirs et des actions des acteurs de l'organisation.

Ce modèle de régulation prend comme base les règles du marché qui reposent sur une définition préalable des objectifs, une rationalisation des moyens, une recherche d'efficacité maximale qui est basée sur une logique de résultats. L'approche « pro-pauvres » semble donc calquée, moins sur un processus de construction politique des enjeux de développement, que sur l'implantation de mécanismes de régulation et des rapports contractuels entre les différents acteurs.

Sur les dispositifs ensuite, les modes de régulation évoluent au profit d'un dessaisissement de l'État de certaines de ses fonctions. Tout d'abord, nous l'avons exposé plus avant, l'approche par la gouvernance normative tend à promouvoir des modes de gestion de la « chose publique » non plus par le recours à des processus politiques délibératifs et décisionnels, mais plutôt par une approche scientifique et une logique

expert. Pour Jobert, une telle stratégie repose sur un double processus de « privatisation » et « d'internationalisation » de l'Etat; mécanismes qui serviraient un objectif de contournement de l'action publique (Jobert, 2002). En développant les thèmes du « dessaisissement volontaire du politique et le contournement de la bureaucratie », Jobert dévoile un processus bidimensionnel par lequel les gouvernements sont amenés à déléguer certains mandats à des acteurs privés, présentés comme légitimes car détenteurs d'une expertise technique. Beaucoup de ces acteurs, hautement spécialisés, sont des organisations, institutions ou « personnes morales » au sens juridique du terme, issues des arènes internationales. Il évoque à ce propos le recours à des réseaux internationalisés d'expertise qui sont financés à partir des fonds publics, pour exercer des fonctions qui relevaient traditionnellement des compétences des administrations publiques (Jobert, 2002).

Amenés à se suppléer à l'État, ces experts fonderaient leur légitimité sur une certaine « objectivité » qui leur serait conférée par leur statut d'organismes ou de travailleurs « indépendants » et « internationaux » -comprendre ici des groupes de pression, des intérêts politiques et économiques en jeu dans les dossiers traités- :

En déplaçant le centre de l'expertise des fonctionnaires de l'État vers l'industrie de la consultation et les institutions internationales, le modèle de la gouvernance semble conduire à un évitemment de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques (Jobert, 2002).

Toujours selon Jobert, ce processus de dessaisissement s'incarne également dans la création d'institutions régulatrices indépendantes de l'État) à qui il revient d'exercer des fonctions de gestion, de production des normes ou encore de maîtrise de l'agenda de développement (fondations privées, institutions publiques spécialisées mais financièrement autonomes, ou encore *networks* internationaux. On retrouve ces institutions tant à un niveau national qu'international.

Autre incarnation du double processus de « privatisation et d'internationalisation » il convient de relever la participation accrue des acteurs privés dans les processus de

régulation sociale. C'est ainsi que le recours aux ONG est essentiel à considérer. Jobert évoque à cet égard une « stratégie de dépolitisation par une mobilisation réglée de la société civile » (Jobert, 2002). Chez Jobert, cette dimension de l'analyse est fortement articulée avec la dimension développée précédemment. En effet, un nombre de plus en plus important d'ONG nationales ou internationales, de nature privée se font confier, par les gouvernements et par leurs bailleurs, le mandat de gérer des programmes de développement à partir de fonds publics (aide bilatérale, multilatérale, budget de l'État).

De ces tentatives pour dépolitisier les modes de gouvernance des pays soumis à l'aide, il découlerait une redéfinition des rapports de pouvoir au profit d'une mise en concurrence des institutions. De telles mutations participeraient à saper les principes même de la démocratie, de la cohésion sociale, de la souveraineté et de la représentativité des Etats :

Governance cannot preclude traditional forms of rule, such as parliamentary decision and direct allocation of resources by the central government. It cannot replace the democratic deliberations in representative bodies and policy-making by decision-makers politically accountable to all citizens. Consequently, a fundamental liability of governance is its technocratic tropism and pretence to govern by excluding politics, through a market-like mode of decision-making (Kazancigil, 1998).

De telles approches sont appliquées aux secteurs phares de l'économie, à savoir ceux qui sont le plus susceptibles de générer des revenus pour les investisseurs et pour l'État et donc de participer à la « lutte contre la pauvreté » par la relance de la croissance macro-économique. Des Programmes d'ajustement structurel, aux Objectifs du Développement pour le Millénaire (ODM) les évolutions annoncées, semblent dans les faits, révéler une forte continuité dans la stratégie portée par les IFI pour promouvoir le développement.

## I.1.7 Globalisation des politiques de développement : un « consensus » retrouvé

### I.1.7.1 De l'échec des PAS aux ODM

Implantés au cours des décennies 70 et 80 dans près de cent pays du Sud par les IFI (Kapur et Webb, 2000), les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été porteurs de stratégies de libéralisation relayant la doctrine du consensus de Washington (Williamson, 1979.). Au niveau géopolitique, ces programmes ont comme principal objectif l'intégration accélérée des réalités nationales à l'économie mondiale et cela essentiellement dans l'optique d'éliminer les menaces de déséquilibres macroéconomiques, et de limiter la diffusion du modèle communiste aux pays du Sud. Basés sur un système de conditionnalités, les PAS véhiculent une idéologie selon laquelle les États sont en grande partie la source des déséquilibres économiques et doivent donc pouvoir «faire mieux avec moins de moyens» (Kapur et Webb, 2000).

Les pays aidés devront se conformer à un agenda de réformes législatives et fiscales et procéder à la privatisation des principales entreprises d'État. Ces mesures incitatives sont destinées à attirer les investissements directs étrangers (IED)<sup>5</sup> pour palier aux capacités économiques des Etats (Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement, 2000). Si certains pays d'Asie bénéficient de ces politiques, l'Afrique et l'Amérique du Sud sont en revanche des continents largement ignorés par les investisseurs.

Le bilan de deux décennies d'injonctions internationales conclut à l'échec de politiques économiques libérales, inadéquates pour assurer la réduction des inégalités et la

---

<sup>5</sup> Les IDE sont définis comme « étant la prise de contrôle par une société étrangère d'une société nationale ou la création directe d'une filiale. Le seuil au-delà duquel on considère qu'une entreprise étrangère contrôle une entreprise nationale est habituellement fixé à 10 % du capital de cette dernière » Dornbusch, Joachim et Romain Zolla. 2008. *La Chine*. Rosny: Boréal, 122 p..

promotion d'un développement respectueux des modes de vie des populations locales (Chossudovsky, 2004). L'échec des PAS et celui des projets d'intégration économique amènent certains analystes à évoquer les années 1980 comme étant une « décennie perdue » (Singer et Roy, 1993). Au cours des années 1990, la marginalisation des économies d'Amérique centrale, d'Amérique latine et du continent africain s'approfondit et nourrit des crises financières, sociales et politiques d'une rare intensité.

Certains analystes des politiques de développement concluent que les PAS auraient participé à l'accroissement de la pauvreté et des inégalités (SAPRIN, 2004). Fait nouveau, de telles critiques s'élèvent publiquement, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des institutions internationales. Ancien économiste en chef à la Banque mondiale et prix Nobel, Joseph Stiglitz devient la figure de proue d'un mouvement qui dénonce les effets dévastateurs des politiques de développement des IFI, allant jusqu'à préconiser une réforme en profondeur de ces organisations (Stiglitz, 1999, 2002). Au-delà des fondements des PAS, ce sont les modes d'intervention des IFI qui sont critiqués pour leur ingérence dans la détermination des politiques de développement. Il semble que ceux-ci hypothèquent l'exercice de la souveraineté des Etats, et sont inadaptés aux besoins des pays aidés.

Il en découle une profonde crise idéologique du développement (Rist, 1996) qui interroge non seulement la légitimité des politiques et des programmes des PAS, mais plus encore celle des Institutions Internationales (Banque mondiale et FMI) qui les portent:

« Le développement, longtemps instrument clé de l'unification de l'espace national, est aujourd'hui facteur de dislocation. Le fait que les dynamiques économiques « externes » soient plus fortes que les dynamiques « internes » en serait la cause (Moreau Defarges, 2000).

La critique interroge le modèle de développement néolibéral, tel qu'il est appliqué au Nord (gouvernements Reagan et Thatcher) et au Sud, cherchant à renouer avec l'idée d'un nécessaire compromis entre la croissance économique et un développement

« raisonné »<sup>6</sup>. Au cours des années 1990, la communauté internationale envisage progressivement l'importance de promouvoir un « développement intégré » qui prendrait en compte l'aspect multidimensionnel de la pauvreté (Prévost, 2004).

C'est dans un tel contexte que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (Assemblée Générale ONU, 2000) s'imposent comme la nouvelle feuille de route d'une communauté internationale, soucieuse de concentrer les énergies, autour d'un nouveau paradigme « consensuel » sur le développement. Les « politiques post-ajustements-structurels » (Ben Hammouda, 1999) correspondent à la mobilisation de la communauté internationale autour d'un objectif commun, qui consiste à faire correspondre le développement à la « lutte contre la pauvreté ». Le premier objectif des ODM est l'éradication de la pauvreté dans le monde en se fixant comme objectif, entre 1990 et 2015, de diminuer de moitié le nombre de personnes vivant dans « l'extrême pauvreté » (Assemblée Générale ONU, 2000).

En passant d'une stratégie d'ajustements qui désignait explicitement la priorité accordée aux dimensions économiques et institutionnelles, à une politique de « lutte contre la pauvreté », les organisations internationales de développement tentent d'intégrer plus directement, des objectifs « humanistes » dans leurs stratégies. A partir des années 2000, la Banque mondiale cherche à développer une compréhension renouvelée des mécanismes de création et de reproduction de la pauvreté pour mieux les enrayer. Principalement par le biais des programmes de « lutte contre la pauvreté », la Banque mondiale va exercer une certaine forme « d'hégémonie normative » (Jobert, 2002), en déterminant à la fois les critères de la pauvreté et les moyens d'y remédier.

---

<sup>6</sup> De telles analyses s'inscrivent dans la continuité des travaux du Club de Rome qui dès les années 1970 pointaient déjà les impasses d'un capitalisme globalisé. L'approche proposée à cette époque est basée sur la promotion des droits individuels et collectifs et le rejet de l'idéologie du progrès par la croissance

Meadows, Donnella, Dennis Meadows, Jorgen Randers et William Behrens. 1973. *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*. Paris: Fayard..

A titre d'illustration, la Banque mondiale distingue la « pauvreté absolue » (la population gagne en moyenne moins de 1 \$US /jour) de la « pauvreté relative » (calculée en fonction de la répartition des revenus (*poverty gap*) et des prix à la consommation dans un pays donné). Ces deux notions traduisent une approche axée sur les revenus dont disposent les individus pour différencier des seuils de pauvreté. Cependant, afin d'intégrer l'aspect complexe et multidimensionnel de la pauvreté, la Banque mondiale tente d'expliquer les déterminants de la pauvreté à partir de quatre dimensions principales : le faible niveau des revenus, les potentiels et capacités d'expression (*voicelessness*), le pouvoir réduit (*powerlessness*) des plus pauvres, et le degré de « vulnérabilité » aux déséquilibres extérieurs (Banque mondiale, 2000). Dans une analyse qui tente d'articuler dimensions économiques et dimensions sociales, la Banque mondiale développe le concept «d'opportunités ». Dans le contexte des démocraties libérales, celui-ci se réfère aux droits et libertés individuels qui doivent pouvoir se réaliser dans leurs dimensions économiques, politiques et sociales.

Ainsi, à partir des années 2000, la Banque mondiale fonde sa stratégie sur un objectif de meilleure allocation des ressources, mais également sur l'importance de garantir aux plus pauvres les droits et libertés de choisir et de réaliser « leurs pleines potentialités et capacités » (*empowerment*). Selon la Banque mondiale, seule l'instauration d'un environnement national propice au renforcement de la « productivité » du capital économique, social et politique des plus pauvres (Benicourt, 2001) est en mesure d'impulser une véritable dynamique de « lutte contre la pauvreté ». Il ressort donc, que la participation sociale et politique des populations est un gage d'appropriation et de contrôle qui leur permet d'acquérir une voix et donc une action positive sur le développement (Banque mondiale, 2000). Une telle analyse comporte les germes d'une critique des systèmes législatifs et institutionnels des Etats du Sud, qui échoueraient voire même participeraient à réduire la liberté, et donc les potentialités, de réalisation des individus les plus pauvres. Toujours selon la Banque mondiale, l'implantation de la « démocratie » assortie d'une « bonne gouvernance » doit être le levier privilégié pour permettre une augmentation des opportunités de développement.

Dans le cadre du consensus de Monterrey, la communauté internationale et les IFI s'entendent désormais pour concevoir le développement comme un « processus dynamique et multidimensionnel » (Adelman, 2004) la croissance devant se réaliser au bénéfice des plus pauvres (*pro-pauvres*). Se dessine alors une tentative pour réhabiliter l'aide publique au développement, en mettant l'accent sur des objectifs de solidarité et en développant un langage plus compassionnel que moralisateur. Désormais, la « bonne gouvernance » et la démocratisation des Etats et des sociétés devraient permettre de promouvoir une nouvelle « éthique du capitalisme » (Sen, 1992)<sup>7</sup> selon les thèses d'A. Sen, dont certains aspects inspirent les économistes de la Banque mondiale.

Dans le même temps, la Banque mondiale continue à imputer les dysfonctionnements des politiques d'aide aux Etats du Sud. Elle rend donc conditionnelle la « lutte contre la pauvreté » à une nouvelle série de réformes qui devront être mises en œuvre sur des bases nationales et locales. Cette institution semble assez peu enclue à questionner la pertinence et le potentiel d'adaptation de ses propres politiques et prolonge une analyse qui considère les Etats comme étant les principaux responsables des échecs des politiques de développement. Ainsi, l'agenda de la « lutte contre la pauvreté » va impliquer une série de mesures de nature prescriptive destinées à garantir la croissance « *pro-pauvres* » : l'implantation par les Etats aidés des principes de la démocratie, la promotion des droits humains, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique, le respect de l'environnement, la participation, la transparence et la lutte contre la corruption (Cling *et al.*, 2002b; Penafiel, 2000; Perrin et Haut Conseil de la coopération Internationale (HCCI) / contribution, 2004).

<sup>7</sup> En effet, Sen place les « libertés fondamentales », politiques et sociales, comme étant « consubstantielles au processus de développement » et que leur privation définit la pauvreté. Pour Sen ces libertés ne doivent pas uniquement être considérées comme des moyens du développement, mais bien comme une fin en soi.

Sen, Amartya. 2003. *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*. Paris: Odile Jacob..

Afin de permettre l'atteinte des ODM, l'aide sera donc désormais soumise à des impératifs de réformes censées rendre plus efficaces les interventions de l'État et autoriser la pleine participation de la société civile. Pour leur part, les investisseurs privés s'engagent sur une base volontaire, à se conformer à des contrats de « bonne conduite » (Responsabilité Sociale des Entreprises). Quant aux pays du Nord, ils réaffirment leur intention d'augmenter l'aide publique au développement qui est reconnue comme un outil essentiel pour relancer la croissance chez les pays les moins développés :

Pour compléter les efforts nationaux de développement, nous reconnaissions qu'il est urgent d'améliorer la gouvernance et la cohérence des systèmes monétaires financiers et commerciaux internationaux. (Art 52); La bonne gouvernance à tous les niveaux est également essentielle à une croissance économique soutenue, à l'élimination de la pauvreté et à un développement durable dans le monde entier - Art. 61- (Nations-Unies, 2003).

Reste que, derrière l'apparent consensus, certaines voix s'élèvent pour interroger la pertinence des objectifs de lutte « contre la pauvreté » et celle des outils destinés à permettre la réalisation des ODM. Malgré l'évolution des discours et le renouvellement de la rhétorique du développement, certains analystes constatent une continuité, voir un approfondissement des orientations privilégiées dans le cadre des PAS (Campbell et Losch, 2002; Cling *et al.*, 2002a).

De telles analyses postulent que si l'approche en termes de « lutte contre la pauvreté » à permis certaines évolutions, en revanche, la Banque mondiale semble peu enclue à remettre en question les fondements de sa stratégie de développement en continuant à promouvoir des politiques libérales, résolument axées sur un objectif de croissance économique et une limitation du rôle de l'Etat :

Nombreux sont ceux qui ont perçu dans ce surgissement du thème de la pauvreté une remise en question du paradigme néoclassique. Autrement dit, que l'intérêt accru pour les pauvres correspondait à la réhabilitation du rôle de l'État et un questionnement sur les effets dévastateurs des programmes d'ajustement structurels (...) (Penafiel, 2000).

Rapidement, de telles questions trouvent un écho dans le bilan de l'avancement des ODM dressé, à mi-parcours, par l'ONU. Il est question de résultats décevants et contrastés qui laissent présager l'échec de l'atteinte des objectifs dans la majorité des pays soumis à l'aide. Sur ce point, plusieurs analystes stigmatisent l'agenda des ODM qui représenterait selon eux, un recul dans les engagements pris par la communauté internationale (Lapeyre, 2006). On interroge une conception du développement qui d'une part, affiche des objectifs « humanistes » et de l'autre semble faire l'impasse sur certaines dimensions telles que la réduction des inégalités, la justice sociale et la promotion des droits sociaux et collectifs (Lapeyre, 2006; Perrin et Haut Conseil de la coopération Internationale (HCCI) / contribution, 2004). Si l'approche en termes « d'opportunités » et de « bonne gouvernance » est appréhendée comme un projet d'implantation d'une forme de démocratie participative, elle peut être alors considérée comme remède principal à la pauvreté. Il semble qu'elle puisse également prolonger une vision qui « subordonne les dimensions politiques et sociales du développement, aux impératifs de l'orthodoxie économique libérale » (Prévost, 2004) et redéfinir profondément le rôle et le statut de l'Etat.

#### I.1.7.2 Les stratégies pour la réduction de la pauvreté (DSRP), vecteurs pour l'atteinte des ODM

Les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) concrétisent la nouvelle approche des IFI, dans une tentative de conciliation pour une approche participative à laquelle s'ajoutent des objectifs de réformes institutionnelles.

En 1999, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) lancent une initiative conjointe qui doit correspondre à une réorientation de leurs stratégies de développement. Il s'agit de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), qui est

destinée à aider les pays les plus démunis au monde. Cette initiative tend à rendre compatible un objectif d'allègement de la dette à celui de « lutte contre la pauvreté ».

Elle se structure autour de quatre étapes, qui une fois franchies doivent déboucher sur un allègement substantiel de la dette extérieure des pays :

La première phase : un pays doit d'abord adopter un programme triennal de réformes avalisé par le FMI et la Banque mondiale.

Le point de décision : à la fin de la première phase, une analyse de « soutenabilité » de la dette du pays endetté, effectuée par le FMI et la Banque mondiale, détermine le montant de l'allègement octroyé au terme de l'initiative. Si la dette du pays est jugée « soutenable », il n'est pas éligible pour l'allègement multilatéral. Si sa dette est toujours « insoutenable », il est élu pour la seconde phase et bénéficie d'une aide intérimaire.

La seconde phase : une fois élu pour l'initiative, un pays doit se lancer dans une nouvelle phase de réformes avalisées par le FMI et la Banque mondiale. Cette période est « flottante », c'est-à-dire qu'elle peut être plus courte ou plus longue selon qu'un pays enregistre ou non de bonnes performances de manière soutenue. Durant cette phase, le pays endetté peut se voir accorder une restructuration de créances bilatérales ou un prêt de la Banque mondiale.

Le point d'achèvement : au point d'achèvement, le pays endetté se voit accorder l'allègement calculé dès le point de décision. Ces allégements consistent essentiellement en remises d'intérêts et en dons destinés à financer le service de la dette. Ils sont octroyés annuellement et étalés tout au long des échéances, c'est-à-dire sur plusieurs décennies (Zacharie, 2003).

Dans le cadre de cette initiative, les prêts concessionnels attribués aux pays concernés par l'initiative PPTE sont conditionnés à l'élaboration d'un DSRP<sup>8</sup>. Les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais *PRSP*)- ou Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)- sont présentés comme des outils opérationnels innovants destinés à permettre la définition d'objectifs, le suivi et la mise en œuvre des politiques de « lutte contre la pauvreté » au niveau national.

---

<sup>8</sup> En 2002, déjà 23 pays atteignent leur « point d'achèvement », qui correspond à l'accomplissement du programme fixé et débouche sur une réduction importante de la dette extérieure.

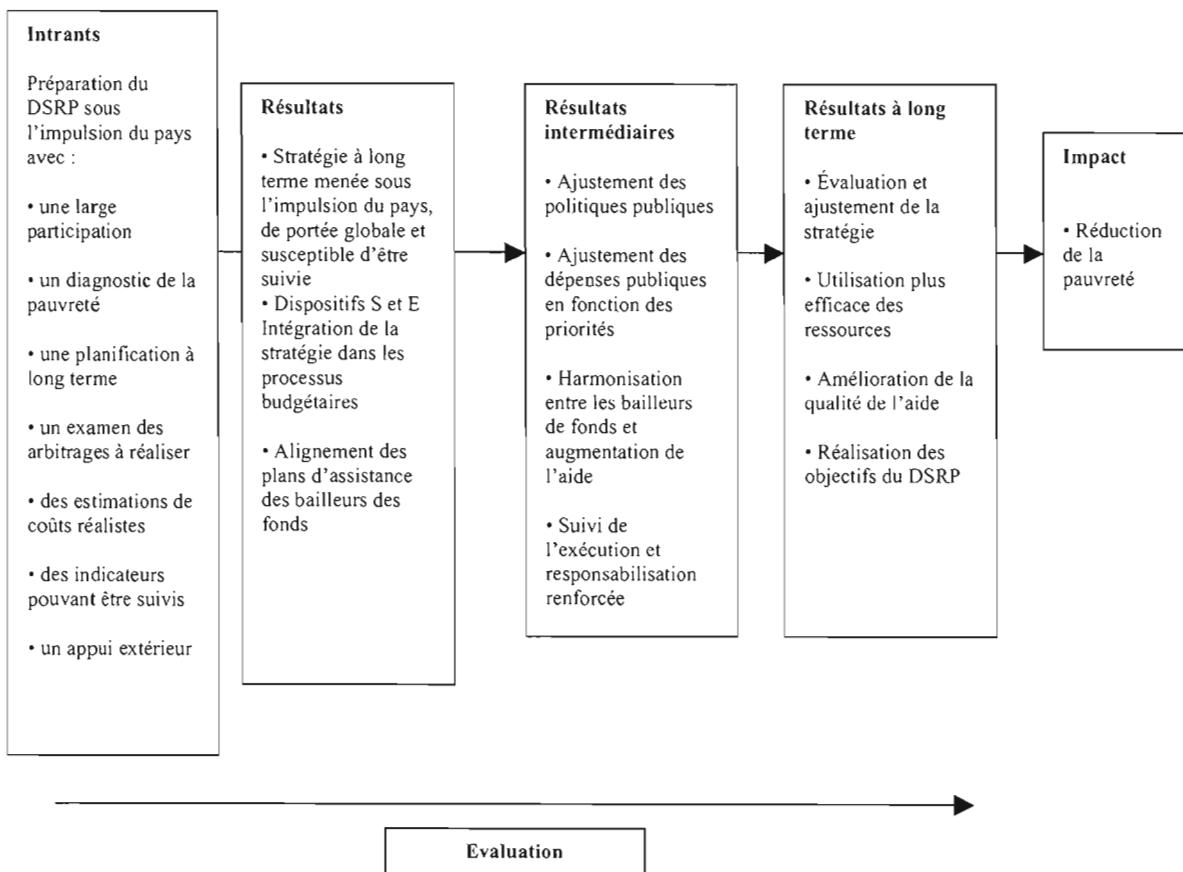
C'est dans ce cadre qui doit permettre le repérage d'axes stratégiques pour lutter contre la pauvreté, que va se décider l'allocation des ressources publiques et des aides extérieures. Les IFI ont conçu cet outil sur la base de cinq objectifs essentiels : « être menés sous l'impulsion des pays, être orientés vers les résultats, privilégier une conception globale de la pauvreté, être orientés vers le partenariat, être basés sur une perspective à long terme » (World Bank, 1999).

La Banque mondiale met l'accent sur le processus d'appropriation des politiques, les DSRP étant présentés comme un véhicule adapté à cet objectif. Pour ce faire, leur conception est envisagée sur une base nationale afin que les politiques reflètent au mieux les spécificités des besoins du pays. Les IFI exigent aussi que les DSRP soient élaborés sur une base participative en partant du principe que les « pauvres » doivent pouvoir s'exprimer et influer sur les décisions publiques. Les représentants des bailleurs, de l'État, des entreprises et de la société civile élaborent donc un programme concerté de développement national. En tant que cadre de concertation entre tous les acteurs du développement, les DSRP comporteraient également le potentiel d'une meilleure coordination et d'une mise en cohérence de l'action des bailleurs. Ainsi, les DSRP sont-ils présentés « non seulement comme un cadre d'action, mais comme une réponse au manque d'ancre ou de légitimité des réformes économiques justifiant la mise en œuvre d'une démarche d'appropriation par la participation des acteurs locaux et de la société civile » (Campbell et Losch, 2002).

Cependant, la conception de ces documents est conditionnée par le respect d'une série de mesures que chaque pays doit mettre en œuvre afin de garantir le bon fonctionnement du modèle de développement par les IFI. Il s'agit principalement de réformes institutionnelles d'envergure destinées à promouvoir la «bonne gouvernance». Les pays engagés dans l'initiative sont ainsi exhortés à démocratiser le fonctionnement et à améliorer la gestion administrative de l'État. A cet égard, si les IFI présentent les DSRP comme des outils aptes à traduire les besoins et les préoccupations nationales, leur

élaboration demeure fortement orientée par les bailleurs qui ont élaborés en amont, une série de thématiques devant être abordées (Banque mondiale, 2000) : bonne gouvernance, partenariat, décentralisation, renforcement des capacités institutionnelles, indicateurs de mesures des avancées, etc. Toujours en amont, les DSRP véhiculent un cadre d'analyse et d'action qui en soit, réduit la marge de manœuvre des pays et conditionne la nature de la « participation » des acteurs nationaux. La version finale du DSRP doit être validée par les institutions financières internationales à qui il revient d'attribuer et d'appliquer (ou non) le programme d'allègement de la dette et/ou de nouveaux prêts au pays.

**Figure 1. Principales étapes des DSRP**



(Banque mondiale, 2003a)

Analysant les modalités d'élaboration et d'implantation des DSRP, des études considèrent que «les processus de formulation des DRSP constituent un nouveau type de conditionnalité de l'aide au développement» (Lapeyre, 2006). En premier lieu et à juste titre, Lapeyre remarque que les politiques macro-économiques de libéralisation et les programmes de réformes institutionnelles induites par les politiques de «lutte contre la pauvreté» ne sont, que rarement, soumises au débat et ne peuvent donc être remises en cause par les acteurs nationaux. En effet, les IFI ont encadré le processus de telle manière

qu'il ne revient pas véritablement aux États de définir la forme et les orientations politiques de leurs DSRP. Il est dit, que la « Stratégie de lutte contre la pauvreté » doit être préparée et mise en œuvre « sous l'impulsion des Etats » et non orientée et définie par eux (Figure 1). La nuance est de taille. Il reviendrait donc aux Etats de superviser la mise en œuvre d'une stratégie de développement, dont l'essentiel du cadre et des mesures qu'elle implique aurait été définie en amont par les institutions financières internationales.

Le potentiel d'innovation des DRSP est reconnu par certains analystes, telle Elisabeth Paul, qui soulignent que ces instruments «ont tous les ingrédients d'un nouveau paradigme de l'aide au développement » (Paul, 2002). Pourtant, l'étude des processus de leur élaboration et de leur mise en œuvre amène à la conclusion que ce « sous-produit du PAS » met en jeu la crédibilité des IFI. Il ne serait que le prolongement du modèle de développement appliqué par la Banque mondiale et le FMI. Elle en appelle donc à une appropriation de l'outil par les pays afin de valoriser son potentiel et de lui conférer une véritable dimension nationale et participative.

Il nous semble, en effet, que les DRSP constituent une véritable opportunité pour poser les questions de pauvreté et de développement au sein des espaces nationaux des pays endettés. De telles questions sont trop souvent traitées en priorité dans les enceintes internationales et les « populations les plus marginalisées disposent de peu d'espaces d'information et de dialogue pour aborder les enjeux de pauvreté » (Rahnema, 2003)<sup>9</sup>. Le modèle sur lequel repose les DSRP, risque cependant d'hypothéquer leur potentiel de

---

<sup>9</sup> Dans son ouvrage, Rahnema Majid évoque une étude financée par la Banque mondiale, dont le premier volume est intitulée « Ecouteons-les : la parole est aux pauvres » (2000). Il souligne l'intérêt d'une telle initiative qui a permis à plus de 60 000 personnes de s'exprimer sur leurs conditions de vie et leurs aspirations.

réforme, faute d'une véritable participation et donc d'appropriation des enjeux de développement par les autorités politiques et la société civile.

Les DSRP apparaissent comme des outils qui relèvent l'ambiguïté de l'approche du développement promue par les IFI dans le cadre de la « lutte contre la pauvreté ». En effet, d'une part, ils semblent participer à dépolitisier les enjeux de développement, en privilégiant une approche techniciste et gestionnaire, basée sur une série de réformes présentées comme relevant d'impératifs de rationalisation économiques, légaux et institutionnels (Campbell et Losch, 2002) ; de l'autre, les DSRP participent clairement à un changement de nature et d'échelle concernant les interventions des IFI. Ces dernières agissant par ce biais et au nom d'une nécessaire implantation d'une « bonne gouvernance », directement sur les orientations, les institutions et donc indirectement sur les régimes politiques des Etats engagés dans l'initiative PPTE.

#### I.1.7.3 La « bonne gouvernance » dans le cadre des DSRP

En détaillant la conception de la gouvernance telle qu'elle est véhiculée dans le cadre des DSRP, il s'agit d'approfondir les principales orientations structurantes des documents qui déterminent l'opérationnalisation des politiques de développement, ou « lutte contre la pauvreté » au niveau des pays. Les notions de paix, de démocratisation, de « bonne gouvernance » et de « lutte contre la corruption » sont généralement associées si elles sont présentées comme les déterminants fondamentaux qui permettront d'accroître la compétitivité et la croissance des économies. Dans la majorité des pays dits pauvres très endettés (PPTE), le diagnostic de défaillance de l'État, posé par les IFI, va se trouver confirmé dans le cadre des DSRP. L'accent est mis sur le manque de transparence, sur la généralisation de la corruption, sur l'absence de mécanismes de contrôle des pratiques, ou encore sur la défaillance des institutions publiques. Présentée comme une solution essentiellement technique et gestionnaire, la « bonne gouvernance » doit être atteinte grâce à l'implantation de mécanismes correctifs. La Banque mondiale mobilise le concept de gouvernance, à la fois pour diagnostiquer les manquements des États aidés, -on évoque

alors une « mauvaise gouvernance »- mais aussi pour légitimer des réformes institutionnelles destinées à promouvoir une « bonne gouvernance ». La « bonne gouvernance » comprise dans les DSRP peut être envisagée comme une double tentative: implanter une rigueur gestionnaire et implanter des processus de gestion participative.

En premier lieu, chaque DSRP se structure donc autour d'objectifs stratégiques destinés à renforcer les performances des État dans l'application des politiques de développement. Dans tous les DSRP on retrouve un objectif de « bonne gouvernance » associé à une consolidation des compétences nationales et locales de gestion et de contrôle. La « bonne gouvernance » doit permettre l'instauration d'un État « efficient » - combinaison d'efficacité et de rentabilité- et responsable, désengagé des principaux secteurs productifs. L'État doit renforcer les compétences (efficacité) et réduire les coûts engendrés par son fonctionnement (rigueur budgétaire).

En second lieu, la « bonne gouvernance » doit permettre une participation renforcée de la société civile (objectif de démocratisation). Par le biais des DSRP, l'État doit donc être en mesure d'asseoir son autorité politique et sa légitimité grâce à l'implantation de mécanismes participatifs: consultations, transparence, décentralisation, gestion publique-privée, délégation de certaines fonctions au secteur privé. La conception de la « bonne gouvernance » contenue dans les DSRP induit le passage à une participation sociale, politique et économique accrue des acteurs non étatiques : privés collectifs et privés individuels. C'est avec ces derniers que l'État doit désormais partager certaines responsabilités pour garantir une meilleure gestion des affaires communes et la poursuite de l'intérêt général.

A titre d'illustration, l'étude des premières étapes du processus DSRP de la RD Congo permet d'avancer sur l'analyse de « bonne gouvernance » telle que les IFI la portent. Le DRSP-I (intérimaire) de la RD Congo correspond à la première phase de

l'initiative qui a été élaborée entre avril 1999 et mars 2002. Trois axes s'en dégagent. Il s'agit de :

- 1) La paix et la « bonne gouvernance »,
- 2) Stabilisation macroéconomique et croissance pro-pauvres,
- 3) La dynamique communautaire.

Pour ce faire, la Banque mondiale et le FMI fixent des objectifs macro-économiques au pays, en les accompagnants de mesures de «gouvernance» destinées à réformer le fonctionnement de l'État :

- « 1) Mettre un terme à l'hyperinflation et restaurer la stabilité macro-économique via des politiques fiscales et monétaires appropriées ;
- 2) Stimuler l'activité du secteur privé et soutenir le rétablissement de l'économie par des réformes structurelles et sectorielles ;
- 3) Promouvoir une gestion efficace des ressources publiques et stimuler la confiance du secteur privé » (Zacharie, 2003).

Ce programme doit permettre une réforme rapide et en profondeur des modes de gouvernance de l'État, afin d'accroître son « potentiel » d'intégration aux marchés mondiaux. Grâce à une série de réformes institutionnelles, il s'agit de rationnaliser les dépenses publiques, de permettre le retour des capitaux dans le pays et de relancer les principaux secteurs de l'économie.

Ainsi, le gouvernement en place engage rapidement des réformes structurelles qui concernent le secteur économique et financier, les entreprises publiques, les secteurs miniers et forestiers, agricoles, les infrastructures et les secteurs sociaux. Les DSRP préconisent aussi la réforme des systèmes politiques, administratifs et judiciaires. Au niveau politique, il s'agit de garantir la participation des populations, de tenir des élections libres et de réformer la constitution du pays. Au niveau administratif et judiciaire, la Banque mondiale mise sur une décentralisation des administrations, la réforme du système judiciaire, la promulgation d'une loi anti-corruption ou encore la

création de centres de formation pour les hauts cadres de l'administration publique (Zacharie, 2003).

Par le biais d'une « assistance technique », la Banque mondiale et les principaux bailleurs du pays (Union Européenne, Belgique, PNUD, etc.) sont amenés à superviser et à accompagner la mise en œuvre des premières étapes de ces réformes. Cette intervention massive d'experts étrangers, missionnés par les bailleurs mais financés par le pays, doit permettre de pallier au manque d'expertise nationale dans les secteurs légaux, financiers et techniques. Il est indubitable que ce type d'interventions, présentées comme relevant d'un appui de nature technique (Poamé, 2003), comporte un fort potentiel d'influence sur la manière même dont seront élaborées les nouvelles législations du pays et réformées les institutions des principaux secteurs de l'économie. La « bonne gouvernance » présentée comme étant a-politique (Santiso, 2001a) semble pourtant relever d'une dimension « éminemment politique » (Campbell, 2001a) institutionnellement et idéologiquement caractérisée, car portant sur une série de mesures de nature technique, gestionnaire et légale.

Le domaine des industries extractives, composé par l'ensemble des ressources naturelles non renouvelables, est à ce titre largement investi par les bailleurs. Nous nous pencherons plus spécifiquement sur le secteur minier pour envisager de quelle manière il est investi par les IFI, et considéré comme levier de « lutte contre la pauvreté ».

## I.2 OBJET D'ETUDE : LE SECTEUR MINIER EN RD CONGO

### I.2.1 Le secteur minier au cœur des stratégies de développement

#### I.2.1.1 Les industries extractives, un secteur globalisé

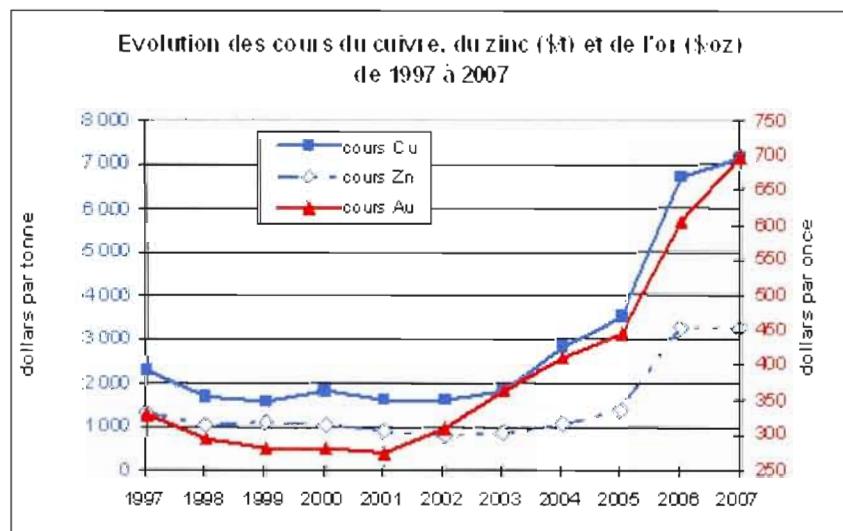
Depuis la période de la colonisation, la majorité des pays producteurs de minéraux ont été investis par les puissances occidentales comme « réservoirs de ressources ». Après les indépendances politiques, les pays riches en ressources minières ont continué l'extraction des matières. C'est ainsi que le Chili, le Pérou, la Zambie et l'Indonésie ou encore le Congo, privilégient la nationalisation des fleurons de leur industrie (Chalmin, 2007). Souvent trop faiblement industrialisés pour assurer le stade de la transformation sur le territoire national, la majorité de ces pays ont développé des politiques d'exportation des minéraux à l'état brut. Sachant que l'essentiel de la plus-value s'effectue durant la phase de transformation, ces pays demeurent donc fortement dépendants des évolutions des prix des minéraux sur les marchés mondiaux. Or, la chute des cours, dans les années 1980, a participé au ralentissement des activités d'exploration et d'exploitation dans ce secteur. Les investisseurs se montrent plus frileux et tentent au maximum d'assurer la rentabilité des projets qui s'avèrent au bout du compte très couteux. Ainsi, dans le cadre des PAS, les premières tentatives de privatisation des entreprises d'État en faillite, n'ont pas eu les résultats escomptés. Les efforts financiers se concentrent sur les pays où les retours sur investissements sont assurés. On citera à ce propos le Canada et l'Australie.

Le début des années 2000 marque le début d'un nouveau cycle pour le secteur minier. Les cours mondiaux des matières premières minérales subissent alors une envolée historique. Ce sont les cours du cuivre qui ont connu ces dernières années les hausses les plus significatives, avec des prix jamais égalés depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (Chalmin, 2007). En 2008, le cobalt a franchi un record vieux de 1978, à près de 50 dollars la livre

(en moyenne annuelle) contre 17,5 US\$/lb en 1997 et 28 US\$/lb en 2004. En 2009, le prix du cobalt chute à 17 US\$/lb<sup>10</sup>.

Le prix du zinc (+32%, moyenne annuelle de 2005), du fer (hausse de 71,5 % par rapport aux années 1980) de l'aluminium, du nickel (qui atteint jusqu'à 18000 \$/t en mai 2005), de l'or (500\$/oz en 2005), de l'argent et du platine (qui a franchi le seuil symbolique de 1000\$/oz) ont également progressé dans des proportions impressionnantes au cours des dernières années (Loyer, 2008).

**Figure 2: Evolution des cours du cuivre, du zinc et de l'or de 1997 à 2007**



Source : Metal Economics Group, November-December 2007 et base des cours BRGM

<sup>10</sup> Informations issues du site Internet du Cobalt Developement Institute.  
<http://www.thecdi.com/index.php>

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer un tel cycle de croissance, notamment l'augmentation exponentielle de la demande chinoise :

La Chine, qui compte aujourd'hui pour 30 à 35 % de la demande mondiale de métaux de base, participe pour 60 % de l'accroissement de la demande mondiale. Le pays consomme aujourd'hui 47 % du minerai de fer commercialisé à l'international (contre 7 % en 1990), 32 % de l'aluminium (contre moins de 5 % en 1990) et 25 % du cuivre (contre 5 % en 1990). Entre 2000 et 2007, la Chine a été responsable de 65 % de la demande additionnelle mondiale d'acier, de 57 % de celle d'aluminium, de 71 % de celle de nickel et de 93 % de celles de cuivre et de zinc (Hocquart, 2007).

Alors que la demande est très élevée, ce n'est qu'à partir de 2001 que les principales entreprises du secteur se lancent dans de nouveaux chantiers d'exploration minière (Felix, 2003). Or, de l'exploration à la mise en exploitation d'un gisement industriel, il faut souvent compter un délai allant de cinq à dix ans. Les premières années de la décennie 2000 se caractérisent donc par une accélération de la demande mondiale qui ne peut être satisfaite à court ou à moyen terme. Il en découle tout naturellement une augmentation rapide des cours.

Dès cette période, les grands groupes multinationaux acquièrent les moyens nécessaires à la relance des processus de recherche et d'innovation. Par exemple, Rio Tinto un des leaders du secteur, annonce l'ouverture d'une ère dans laquelle les complexes miniers jumèleraient « intégration et automatisation »<sup>11</sup>. Le développement de la technologie devrait ainsi permettre une automatisation presque entière du fonctionnement, depuis la phase d'extraction à celle du transport. Un tel exemple illustre

---

<sup>11</sup> <http://www.riotinto.com/>

le fossé qui risque de se creuser entre d'une part, la participation attendue de l'industrie minière à la création d'emplois dans les pays où elle s'implante, et de l'autre l'objectif de modernisation des procédés de sécurisation des sites et de réduction des coûts d'exploitation développé par les grands groupes.

Même si, quantitativement les « juniors minières»<sup>12</sup> dominent sur le continent africain, elles sont souvent engagées aux côtés de grandes compagnies qui cherchent à mieux connaître et à exploiter des réserves géostratégiques minérales de premier ordre. A titre d'illustration, pour le Canada, les multinationales minières sont Falconbridge, Inco, Kinross Gold, Barrick Gold, Banro, Phelps Dodge et Newmont pour les Etats-Unis, Rio Tinto et BHP-Billiton pour l'Australie ou encore Anglo American pour l'Angleterre. Ces investisseurs traditionnels sont désormais concurrencés par des firmes russes, chinoises, indiennes, etc. qui disposent des capitaux suffisants pour assumer les risques des coûts engendrés par l'exploitation minière et se montrent fortement intéressées par les ressources du continent africain.

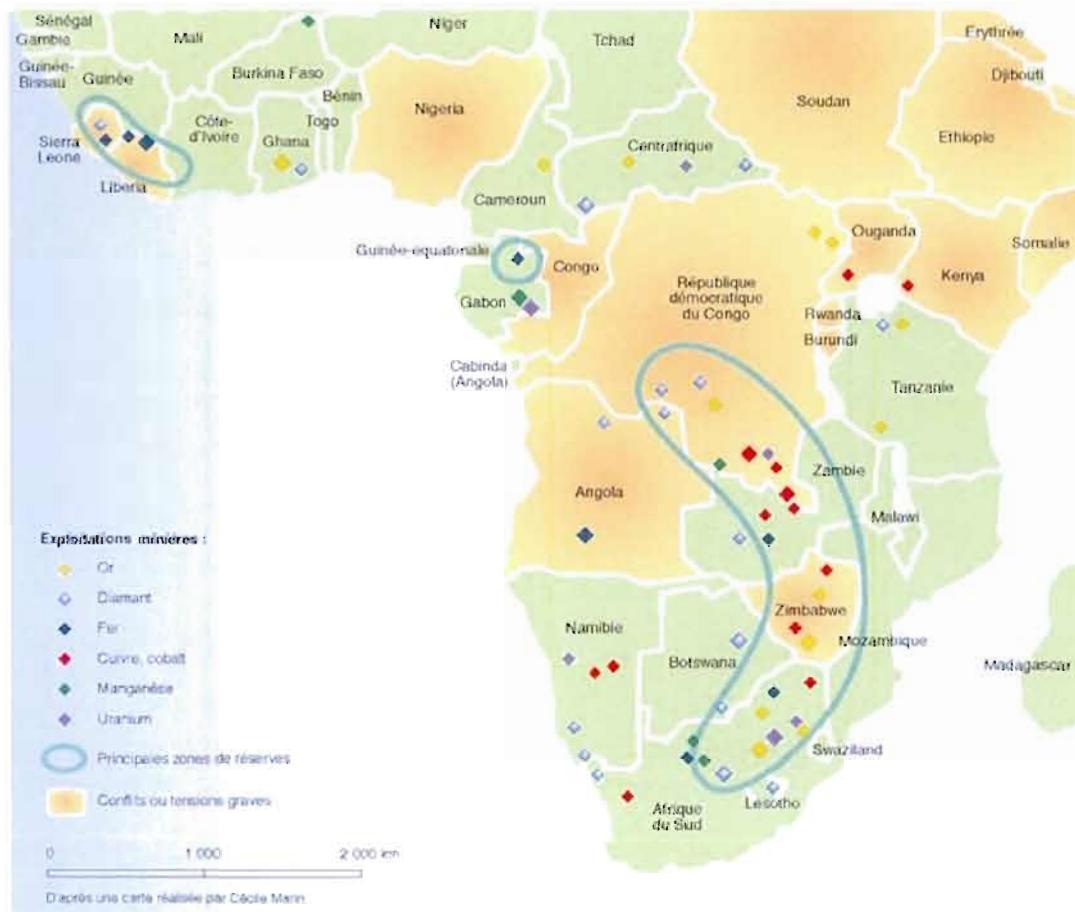
#### I.2.1.2 Le continent africain, « réservoir » de ressources minières

Avec le Canada, l'Australie, et l'Amérique du Sud, le continent africain dispose dans son sol et sous-sol de réserves minières importantes, en quantité et qualité. Même si elles sont encore mal évaluées en de nombreux endroits, les ressources du sous-sol africain sont un élément important de la géopolitique mondiale (Orru et al., 2007). Ainsi

<sup>12</sup> Une entreprise dite « junior » n'est, généralement, pas considérée comme étant une société productrice. Une « junior minière » se consacre presque exclusivement à la phase d'exploration. La principale façon pour lever des fonds est l'émission d'actions. Elle n'est pas la composante d'une grande société. Pour plus d'informations, se référer à la définition proposée par de Minière Ressources Naturelles Canada : [www.http://mmsd1.mms.nrcan.gc.ca](http://mmsd1.mms.nrcan.gc.ca)

certains des plus grands et des plus riches gisements minéraux du monde sont situés dans des pays africains.

**Figure 3: Ressources et exploitation minière en Afrique**



L'exploitation minière représente d'ailleurs le premier secteur d'exportation pour de nombreux pays tels que l'Afrique du Sud, le Botswana, la RD Congo, le Mali, la Guinée, le Ghana, la Zambie, le Zimbabwe, le Niger, la Tanzanie, le Togo ou encore la Mauritanie (Leloup, 2005). Tous ces pays sont donc fortement dépendants d'un secteur

tourné vers les exportations, ce qui les rend d'autant plus sensibles et vulnérables aux différentes variations intervenant sur les marchés mondiaux (Ross, 2002).

Après la crise des années 1980, la relance du secteur minier africain est initiée par les IFI. En effet, depuis plus de vingt-cinq ans la Banque mondiale joue un rôle de premier ordre dans la promotion des activités minières (Campbell et Boulanger, 2004).

La reprise des cours des années 2000, se traduit principalement par une recrudescence des projets d'exploration de grande envergure, annonciateurs pour la plupart d'ouverture de sites. Or, l'arrivée des investisseurs ne correspond pas toujours à une reprise des investissements et à un retour de la croissance.

Certaines sociétés n'ont pas les moyens de passer du stade de l'exploration à celui de l'exploitation, là où d'autres privilégient une stratégie de spéculation boursière au détriment des investissements. La reprise des cours mondiaux a donc des retombées économiques qui diffèrent largement en fonction des pays. Pourtant, selon les Institutions financières internationales, le secteur minier représente un levier de développement incontournable pour les PPTE qui disposent de réserves naturelles. Dans cette perspective, au cours des années 2000, les IFI poursuivent une politique de relance du secteur minier dans le cadre des « stratégies de lutte contre la pauvreté ».

Malgré un bilan plus que mitigé, les rapports produits par les analystes de la Banque mondiale dans la série « Mines et développement », positionnent l'institution dans une attitude « optimiste » face aux opportunités de développement offertes par le secteur minier. Pour certains pays comme le Mali, le secteur minier est présenté par les IFI comme l'option clé pour envisager une reprise de la croissance et du développement du pays (Belem, 2006). D'autres sont fortement encouragés à inclure la relance, une refonte, ou encore à initier le développement de leur secteur minier pour asseoir leur stratégie de « lutte contre la pauvreté ».

### I.2.2 Banque mondiale et réformes du secteur minier

A partir des années 80 et 90, les programmes de développement portés par les IFI placent le secteur minier au centre de la stratégie de relance des économies africaines. L'objectif poursuivi est de renforcer l'intégration de ces pays au marché mondial, selon de nouvelles normes induites par la globalisation. Le diagnostic posé par la Banque mondiale souligne que :

Les investissements miniers ont été freinés par des dispositions restrictives sur le droit de propriété, la lourdeur des réglementations, un régime fiscal peu attrayant et l'instabilité de la situation macro-économique. (...) Au Zaïre l'exploitation des mines d'État a été compromise par l'ingérence des pouvoirs publics (Banque mondiale, 1990).

Dans un document de politique intitulé « De la crise à la croissance durable », la Banque mondiale expose les objectifs et la stratégie qu'elle souhaite adopter dans les secteurs de l'industrie, des mines et de l'énergie. Les objectifs ont une portée assez générale. La Banque mondiale se propose surtout de stimuler l'innovation et de renforcer les capacités des pays africains. Par contre, les moyens de la stratégie sont relativement détaillés. Nous les résumerons en respectant les termes employés dans le rapport :

- Privilégier les entreprises concurrentielles à forte croissance,
- Restructurer ou éliminer les entreprises déficitaires,
- L'Afrique devra passer d'un système planifié à une économie de marché,
- Remplacer la réglementation par la concurrence,
- Privilégier une association entre les entreprises minières privées et le gouvernement,
- Ces associations doivent se fonder sur des obligations réciproques et un partage équitable des bénéfices
- La participation minoritaire des gouvernements aux nouvelles opérations suffit pour lui permettre de suivre les évolutions du secteur
- Les gouvernements doivent repenser leurs rôles et politiques dans ces secteurs (régime de change, fiscalité, rapatriement des bénéfices, cadres réglementaires et institutionnels)

- Recours à des services consultatifs spécialisés financés par les bailleurs pour aider à la négociation d'accords miniers (Banque mondiale, 1990).

Cette série de prescriptions gestionnaires se base sur une stratégie de refonte des relations entre l'État et les acteurs du marché. Il est précisé dans le cadre de ce rapport que de telles réformes, afin de leur garantir une forte légitimité, doivent prendre en compte les spécificités culturelles de chaque pays et résulter d'un consensus politique: « Chaque pays devra aborder le problème selon ses propres méthodes » (Banque mondiale, 1990).

Les études menées par le GRAMA (Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique) analysent les processus de réforme des secteurs miniers tels qu'ils ont été menés dans plusieurs pays africains. On citera le Mali, la Guinée, Madagascar, la Tanzanie ou encore le Ghana. Plus qu'une approche différenciée et spécifique adaptée à chaque pays, ces études ont contribué à distinguer trois générations de réformes auxquelles correspondent trois générations de codes miniers. Chaque génération de réformes correspondrait à un approfondissement du processus de libéralisation du secteur minier.

Les premières réformes émergent dans le cadre de l'application des Programmes d'ajustement structurel qui, à partir de 1981, vont concerner trente cinq pays d'Afrique Subsaharienne. Dans ces années, on assiste à un rapide processus de libéralisation du secteur, caractérisé par une déréglementation et un retrait « massif et programmé de l'État » (Campbell, 2004). Au Ghana par exemple, les nouvelles dispositions fiscales contenues dans le code de 1986 figurent à l'époque parmi les plus libérales, destinées aux investisseurs privés étrangers intéressés par l'exploitation de l'or. La majorité des entreprises publiques sont progressivement privatisées laissant 10% d'actions à l'État dans chaque mine (Abakzaa, 2004). La Banque mondiale définit cette période comme étant celle de la « pré-réforme » durant laquelle l'institution se borne à fournir des aides-

pays pour la construction d'infrastructures et à financer des projets miniers d'envergure dans les pays dits « en développement ».

L'introduction d'une deuxième génération de codes miniers intervient dans le courant des années 1990. Les IFI constatent que « l'Afrique a échoué à mobiliser les capitaux à risques et les fonds d'investissements nécessaires pour assurer le développement de son secteur minier » (Ostensson, 1992). En effet, dans la majorité des pays africains, la production a chuté, les activités de prospection sont rares et les investisseurs étrangers hésitent encore à s'engager. Cette génération de code correspondrait à un début de reconnaissance par la Banque mondiale, de la nécessité de réhabiliter l'État dans ses fonctions de contrôle.

On assiste alors à une tentative pour re-règlementer le secteur afin de renforcer les capacités de l'État à sécuriser les investissements étrangers en leur garantissant une meilleure stabilité légale et financière. L'exemple de la Guinée permet d'illustrer comment l'adoption d'un nouveau code minier 1995, repose sur une telle stratégie : il revient à un État, soumis à une politique de « rationalisation », ou en d'autres termes de réduction des dépenses publiques, de réguler un secteur connu pour être sensible sur le plan social et environnemental ; il lui revient également la responsabilité de négocier la part de ses revenus avec des firmes multinationales dont dépend la bonne santé économique du secteur.

La troisième génération de réforme des codes miniers est initiée à la fin des années 90. Les pays pauvres très endettés (PPTE) sont incités à élaborer des Stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) qui convertissent l'État en partenaire du développement. L'approche privilégiée est basée sur un modèle de gouvernance partenariale, dans lequel l'État est incité à collaborer avec les bailleurs, les investisseurs et la société civile. Le retrait de l'État producteur et propriétaire se poursuit. Il se transforme en un organe de régulation mais aussi de promotion et de facilitation des investissements.

Cette troisième génération consacre la nature de plus en plus politique de l'intervention des institutions financières internationales. C'est dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté que la Banque mondiale préconise des réformes de nature structurelle, telles que la privatisation de la majorité des sociétés d'État et la décentralisation. Les pays africains adoptent de nouveaux cadres règlementaires, des réformes institutionnelles d'envergure et révisent leurs politiques économiques et budgétaires afin d'approfondir la libéralisation de leur secteur minier. L'État est incité à déléguer certaines de ses fonctions à des organismes privés. Les experts des bureaux d'études affirment leur présence dans le secteur minier. Les ONG de développement multiplient les projets de nature sociale et environnementale. Les firmes adhèrent à des codes de bonne conduite afin d'engager la responsabilité sociale de leur entreprise. Or, en l'absence de capacité de l'État pour assurer le suivi et la conformité de ces activités, le contexte de leur mise en œuvre est souvent propice à des dérapages; dans la majorité des cas, le secteur minier contribue de façon minime au développement social et économique des pays soumis à ces réformes.

Après deux décennies d'engagement clôturé par un bilan mitigé, comment les IFI conçoivent-elles actuellement des politiques minières qui seraient en mesure d'associer la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie des populations ?

Nous avons pu montrer par ailleurs, que depuis la fin des années 1990 les documents produits par la Banque mondiale mettent surtout l'accent sur le fonctionnement des institutions publiques comme facteur déterminant pour convertir l'industrie minière en garantie de développement durable pour les pays. Les économistes de la Banque mondiale considèrent en effet, qu'un pays doté des moyens financiers et de modes de régulation adaptés peut s'appuyer sur le secteur minier pour catalyser les investissements privés dans le pays, à l'exemple du Chili, du Botswana ou encore de l'Afrique du Sud. Par contre, un pays comme la République démocratique du Congo fait

office de contre-exemple, ce qui permet aux auteurs de ces documents d'illustrer les impacts négatifs induits par une mauvaise gestion du secteur :

Finalement, dans certains pays comme la République démocratique du Congo, l'Angola et la Sierra Leone, les fruits de l'extraction minière ont été gaspillés. Ainsi le niveau de développement de ces pays ne s'est pas amélioré. On peut même constater une augmentation de la pauvreté suite au développement du secteur minier (Weber-Fahr, 2002).

Face à un tel constat, la Banque mondiale tente d'appliquer une stratégie de la « bonne gouvernance » au secteur minier, partant du principe que l'exploitation minière est un facteur de croissance qui est en mesure de participer à la « lutte contre la pauvreté ».

### I.2.3 Secteur minier et « lutte contre la pauvreté »

Au cours de la décennie 1990, la Banque mondiale (IBRD/IDA) a ainsi financé vingt deux projets miniers dans seize pays, pour un montant total de trois milliards de dollars (Felix, 2003). Plus encore, la Banque mondiale estime à une soixantaine, le nombre de pays dans lesquels le secteur minier génère ou pourrait générer une activité économique de premier ordre. Trois catégories de pays sont distinguées en fonction de leur importance. La première concerne les pays pour lesquels le secteur minier correspond ou pourrait correspondre à une industrie d'exportation à grande échelle sur les marchés mondiaux. La seconde concerne les pays pour lesquels le secteur minier, « limité », se développe à une échelle nationale ou régionale. La dernière catégorie regroupe ceux dans lesquels les petites mines ou l'activité artisanale sont en mesure de fournir de l'emploi à des communautés rurales enclavées et éloignées des pôles économiques.

La logique financière qui sous-tend de telles politiques est la suivante : les activités extractives représentent un moteur de « réduction de la pauvreté » par la création d'une richesse nationale génératrice d'opportunités pour le développement de marchés

intérieurs, en amont et en aval de la production. La croissance économique induite, ouvre la porte aux transferts de technologie, à la création d'emplois, à l'augmentation des revenus des populations, à la construction d'infrastructures sociales ou encore à la création de marchés locaux. La stratégie mise ainsi sur l'effet d'entraînement des investissements, sur l'efficacité des mécanismes de redistribution étatiques, ainsi que sur la participation des entreprises privées à l'amélioration de l'accès aux services sociaux et la modernisation des infrastructures.

The reforms emphasize competition and the role of the private sector as investor and operator, and promote the role of government as lessor (sic) and regulator. [...] Such projects with the private sector are now largely financed by the International Finance Corporation (IFC), the private sector arm of the World Bank Group (WBG); they are insured by another WBG member, the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), the Bank continues to have a role in providing investment finance to support mining operations, as part of broader reform programs in countries with rapidly growing coal industries or in countries in transition that have significant excess production capacity (Felix, 2003).

C'est donc en se fondant principalement sur une approche macro-économique et sur des réformes institutionnelles que les IFI envisagent le potentiel de développement du secteur minier, mis au service des « pauvres » et des groupes sociaux les plus vulnérables.

Le guide de la Banque mondiale pour l'élaboration d'une Stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) destiné aux pays les plus pauvres, comporte d'ailleurs un chapitre consacré au secteur minier. La thématique entre, au même titre que les transports, l'énergie, les communications, l'eau, etc. dans la catégorie consacrée à la promotion du secteur privé et des infrastructures. Dans le document de la Banque mondiale intitulé “*Mining reform and the World Bank: providing a policy framework for development*” (World Bank, 2003) sont présentés les principaux éléments de politique que l'on trouve opérationnalisés dans le Guide d'élaboration du DRSP à l'attention des pays (Weber-Fahr et al., 2002). Dans ce document, le secteur minier est abordé avec trois caractéristiques principales : les opportunités économiques, la sécurité, le renforcement des capacités plus connu sous le terme « *empowerment* » (Felix, 2003).

Conceptualisant les évolutions du secteur minier comme étant largement dépendantes du processus de globalisation, la Banque mondiale envisage sa nécessaire reconfiguration à partir d'une nouvelle logique d'investissement et de refonte des modes de régulation, basés sur une « bonne gouvernance ». Les principales lignes directrices étudiées par ailleurs sont appliquées au secteur minier dans les différents programmes développés.

Dans le guide d'élaboration des DRSP, il est très nettement précisé que le secteur minier recouvre d'une part, les activités minières de type industriel (*large-scale mining*) et les activités de nature artisanale (*small-scale mining*). Il est conseillé de procéder à une évaluation des impacts sociaux, économiques, environnementaux, culturels, etc. en prenant en compte les différences d'échelles de ces activités.

Les impacts positifs estimés de l'industrie minière sont déclinés en fonction des apports potentiels du secteur à un modèle de développement favorable aux plus pauvres. Sont évoqués les impacts fiscaux et les revenus de change pour les gouvernements quand 13 millions de mineurs à travers le monde tirent leurs revenus de l'exploitation artisanale. La création d'emplois directs dans l'industrie est estimée entre deux et trois millions de postes. Selon les prévisions avancées par la Banque mondiale, pour chaque emploi créé les pays pourraient compter sur la création de deux à 25 emplois indirects. De plus, les entreprises doivent être amenées à jouer un rôle central dans le développement de l'économie locale. Leur implication passe par le biais d'investissements dans les services de base (eau, transport, énergie, infrastructures). Ces entreprises devront être encouragées à travailler de concert avec les autorités et les organisations locales, afin d'éviter que se créent des « îlots de prospérité » générateurs de liens de dépendance économique pour les communautés locales. Le modèle des fondations pourra être privilégié pour assurer une équitable répartition locale des fruits de la croissance. L'installation d'une mine est également présentée comme une opportunité pour développer une expertise en planification locale et gestion des territoires. Les techniques utilisées par les industriels

pourront également servir à préciser les droits fonciers sur les terres riveraines, tout autant qu'à prévenir les impacts négatifs de la mine sur les productions agricoles et donc sur la sécurité alimentaire. Enfin, une mine peut également être un pourvoyeur d'énergie à des tarifs abordables pour les foyers pauvres.

Certains impacts négatifs sont également associés à la présence d'une mine industrielle ou de complexes miniers sur un territoire. En particulier, les enjeux de fermeture des sites d'exploitation sont présentés comme potentiellement problématiques. Socialement et économiquement, ils correspondent souvent à des pertes massives d'emplois et à une dégradation des conditions d'accès aux services de base pour les populations locales.

Mais c'est la mauvaise gestion des fonds publics qui est pointée du doigt comme principal facteur d'appauvrissement des populations. Ainsi, la corruption et une gouvernance défaillante sont présentées comme ayant des répercussions importantes sur le développement macroéconomique. Ce serait principalement les détournements de fonds à des fins d'enrichissement personnel ou en fonction d'intérêts politiques qui nuiraient grandement aux Etats.

Les enjeux environnementaux et le développement humain sont mis en question à travers les problèmes de sécurité alimentaire, la dégradation des conditions d'accès aux ressources de base, tel que l'accès aux terres ou à l'eau. Par exemple, les pollutions (bruit, poussières, déchets toxiques, etc.) issues de l'activité minière agissent directement sur la dégradation des conditions de vie de populations riveraines, largement dépendantes de l'accès aux ressources naturelles. L'arrivée massive de travailleurs sur les sites miniers est également présentée comme un facteur de propagation de maladies (VIH-Sida). Les conditions de vie et de travail précaires des ouvriers seraient un vecteur de propagation de maladies chroniques et d'épidémies qui s'ajoutent aux risques d'accidents et à la montée de l'insécurité autour des sites. De plus, la pression induite sur les terres ancestrales et leurs impacts sur les modes de vie, sont présentés comme des facteurs majeurs de

désorganisation socioculturelle et d'anomie sociale. Les communautés dites « autochtones ou indigènes » sont, pour toutes ces raisons considérées comme les plus vulnérables lors de l'installation d'une mine.

Pour anticiper et pallier à tous ces impacts, il est recommandé aux dirigeants d'identifier en amont, des mécanismes de régulation adaptés : changements de politiques, modification des lois et/ou modernisation des institutions. Les arrangements institutionnels doivent contribuer à une redéfinition des contours du pouvoir des administrateurs publics, des compétences qui leurs seront exigées et enfin de la nature et de l'envergure des responsabilités qui leur incombent.

Afin de garantir une approche « participative » dans les régions minières, les représentants politiques locaux, la société civile et les organisations de base doivent être consultés préalablement à l'installation des sites. A un niveau tant national que local, des consultations doivent également avoir lieu avec les associations industrielles, les syndicats, les organisations non gouvernementales et toute autre catégorie d'acteurs potentiellement concernés. Les investisseurs privés préalablement engagés dans l'exploitation à petite ou à plus grande échelle, sont désignés comme des partenaires potentiels. Ces orientations correspondent à « un cadre normatif homogénéisé » de la « bonne gouvernance » qui se base sur un ensemble de normes préalablement définies par les IFI :

**Tableau 1. Les normes de la « bonne gouvernance » dans le secteur minier**

Principes	Engagements
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cohérence et harmonisation</li> <li>• Efficacité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en conformité de la législation à l'orientation générale du droit minier international actuel.</li> <li>• Réforme des administrations et formation</li> <li>• Actualisation des données géologiques</li> </ul>

• Non discrimination	• Objectivité de traitement entre les investisseurs privés
• Clarté • Simplicité • Transparence	• Facilitation de l'accès et de la compréhension des textes réglementaires
• Flexibilité	• Adaptation des mesures aux réalités du secteur
• Compétitivité (attirer les investissements privés étrangers)	• Plus grande maîtrise des contraintes du secteur • Par un allégement des procédures administratives et réglementaires • Avantages fiscaux et douaniers • Régularisation et encadrement du secteur minier artisanal
• Durabilité • Responsabilisation	• Promotion et encouragement de l'exploitation des gisements actuels sans compromettre les besoins des générations futures. Maitrise des risques et des impacts environnementaux, socioculturels et sur la santé • Fermeture des mines non rentables ou abandonnées, ou réouverture pour exploitation
• Logique partenariale • Retrait de l'Etat	• État contrôle, régule et promeut l'initiative privée. • Partenariats avec des grands groupes • Privatisation des entreprises d'État (Absence de monopole d'État sur les ressources minières).

Source : Marie Mazalto.

Ainsi, les orientations de la Banque mondiale constituent un ensemble de conditions pour l'obtention d'une aide au développement, puisque l'adoption de cette série de mesures est présentée comme autant de garanties pour s'engager dans la « lutte contre la pauvreté ». Par le biais d'une approche essentiellement sectorielle, la Banque mondiale (BIRD et IDA) devient alors un partenaire qui, sous couvert d'assistance technique aux pays, initie et encadre la réforme des secteurs miniers nationaux. Plus qu'une institution prêteuse, la Banque mondiale déploie également une expertise

concernant les politiques publiques. Parallèlement, elle appuie les initiatives privées par le biais de la Société Financière Internationale (SFI). La Banque mondiale devient plus qu'un partenaire; elle se convertit en facilitateur de la redéfinition des rapports entre l'État et le marché.

Or, le secteur minier n'échappe pas à certaines controverses concernant le potentiel de ce champ économique, initiateur d'un développement durable porteur de justice sociale.

#### I.2.4 Le secteur minier objet de controverses

La littérature qui aborde la question de la contribution du secteur des « industries extractives » au développement des pays producteurs se caractérise par une relative polarisation des analyses entre, d'une côté les «opposants» et de l'autre les «promoteurs». Dans un document pertinent intitulé *Is mining good for development ?*, J. Graulau présente un aperçu historique et théorique des courants qui fondent ce champ d'application et de recherche (Graulau, 2008). Adoptant la métaphore du pendule qui oscille entre deux pôles extrêmes -opposants et promoteurs- elle étudie les tendances qui caractérisent chaque époque, depuis le XVIème siècle jusqu'à l'époque contemporaine. Ses analyses l'amènent à considérer que le pendule de l'histoire penche actuellement du côté des promoteurs du secteur. Fédérés de manière « consensuelle » autour et par la Banque mondiale, ils privilégieraient une approche économique d'inspiration néolibérale. « *Development theories have had a troubled relationship with mining* » est la phrase d'introduction d'un texte démontrant que certaines des erreurs, des failles ou encore des désastres qui jalonnent l'histoire des politiques minières ne peuvent être comprises qu'à partir d'une perspective historique. En effet, au Sud l'histoire de la colonisation et au Nord celle de la révolution industrielle, illustrent combien l'exploitation des ressources minières porte en elle les germes de destructuration des sociétés traditionnelles accompagnée de l'exploitation d'une main d'œuvre sacrifiée aux intérêts économiques (Galeano, 2001).

Longtemps sujet d'étude des seuls géologues et économistes, le secteur minier n'est que récemment investi par les chercheurs en sciences sociales. Dans ses conclusions, Graulau constate en effet, que : « *The environmental, geological, and economic aspects of mining deserve further theoretical inquiry and policy examination* » (Graulau, 2008); l'occasion pour l'auteur d'insister sur l'importance d'une prise en compte des dimensions sociales, ethnologiques, politiques ou encore technologiques du développement, rattachées à la promotion du secteur minier artisanal et industriel dans les pays du Sud.

L'argument de la « malédiction des ressources » (*Dutch Disease*) est l'une des explications développée dans le champ de l'économie pour tenter d'expliquer pourquoi certains Etats riches en matières premières, ne parviennent pas à accompagner leur exploitation par une dynamique de paix et de développement. Dans la vision économique classique, un pays qui recèle de ressources naturelles en abondance devrait conférer à l'État le pouvoir d'exploiter ces richesses, de s'enrichir et donc de se développer. A l'origine, les analyses du « syndrome hollandais » ont permis de démontrer que la spécialisation d'un pays dans l'exportation de ses ressources naturelles sur la base de la théorie des avantages comparatifs, peut correspondre à un déclin de l'industrie locale. Par extension, ce terme a ensuite recouvert l'ensemble des études qui ont pu montrer que la promotion de modèles économiques basés sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles générait, le plus souvent, des conséquences néfastes pour la paix, l'économie ou encore le développement social.

De toute évidence les conclusions portées par la Commission pour l'Afrique dans un rapport daté de mars 2005 intitulé « Notre intérêt commun », relayent les inquiétudes de certains dirigeants africains concernant la place à donner aux ressources non renouvelables dans le processus de développement des pays les plus pauvres:

Les pays dont les économies dépendent d'un seul produit de base ou de quelques uns seulement, en particulier des ressources de valeur élevée telles que le pétrole et les autres minéraux, sont souvent pauvres, ont des systèmes de gouvernance

faibles et moins responsables et sont plus sujets aux conflits violents et aux chocs économiques (Commission pour l'Afrique, 2005).

Des pays comme l'Angola, la Sierra Leone, la Guinée ou encore la RD Congo sont devenus des terrains d'études privilégiés pour les tenants de cette approche. De nombreuses études empiriques ont, en effet, illustré comment l'exploitation de certaines «ressources conflictuelles» favorise l'exploitation des populations locales, l'insécurité, la dégradation de l'environnement, l'apparition de conflits sanglants ou encore la prospérité de réseaux criminels internationaux (Orru *et al.*, 2007; Spittaels et Hilgert, 2008; Tulipe, 2004; Vallée, 2002; Weber-Fahr, 2002; Willame, 2007a).

S'inscrivant dans cette veine, les travaux de Paul Collier, ancien directeur du groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale (1998-2003) ont occupé une place importante dans ce champ de la recherche. Cherchant à expliquer les causes des guerres civiles, Paul Collier et son équipe ont développé une analyse qui se propose de repenser les conflits à partir d'une approche économique. En effet, pour Collier et Höffler, une dépendance trop forte de l'État aux exportations de ressources naturelles serait un facteur favorisant l'apparition de guerres civiles. Dans le cas où un groupe d'opposants au régime en place, ne pourrait faire sécession pour s'assurer du contrôle des ressources, se constitueraient alors des rébellions, « forme de criminalité organisée », dont l'existence et les activités seraient motivées par une entreprise économique de prédatation. Ainsi selon Collier, les guerres civiles ou conflits armés, ne peuvent prospérer que sur la base de l'exploitation et la commercialisation de matières premières exploitées localement. Collier et Höffler développent le concept de « piège des ressources » (Collier et Höffler, 2005). En élaborant une méthodologie à base d'outils statistiques, il tente de démontrer que dans les régions les plus pauvres de la planète, la présence de richesses naturelles augmente le climat de prédatation et donc les probabilités d'apparition de « guerres civiles » (Collier, 2004). Ses travaux l'amèneront à postuler : « As of 1995, the country with the highest risk of civil conflict according to our analysis

was Zaire, with a three-in-four chance of conflict within the ensuing five years» (Collier, 2006).

Dans ses recherches portant sur les « démocraties pétrolières », il tente également de montrer pourquoi dans certains pays pourvus en ressources naturelles, l’instauration de la démocratie créant un fort contexte de concurrence, comporte un risque important de déstabilisation :

Ces constatations plutôt déroutantes semblent suggérer que les sociétés riches en ressources naturelles devraient demeurer autoritaires. Bien que la démocratie soit un bienfait en soi, il y a des raisons de faire preuve de prudence en encourageant un groupe important de pays riches en ressources naturelles à la pratiquer (Collier et Hoeffler, 2005).

Ainsi, pour Collier, plus que la tenue d’élections démocratiques, l’existence de « contre-pouvoirs » constituerait la meilleure garantie pour que s’instaurent des modalités internes de contrôle de l’exercice du pouvoir. A cette seule condition, il envisage que les pays producteurs récemment « démocratisés » puissent bénéficier des retombées de la rente en termes de développement. De nombreux chercheurs se réfèrent à ses analyses et peu remettent en question cette approche d’économique politique qui tend pourtant à évacuer les dimensions historiques, sociales, culturelles qui font la spécificité de chaque conflit. C’est le cas de Hesselbein (Hesselbein, 2007), de R. Marshall et C. Messiant; ces derniers avancent que ses théories, en attribuant la plus grande part de la responsabilité des conflits aux rébellions, répondraient :

(...) à une demande de la communauté internationale, [car] elle permet de fonder conceptuellement les perceptions occidentales de nombreux conflits, de la Sierra Leone à la Bosnie en passant par l’Angola ou la République démocratique du Congo (Marchal et Messiant, 2002).

Ce détour par les théories de Paul Collier nous intéresse dans la mesure où ce chercheur est partie prenante de l’approche dominante, bien repérée par Graulau (Graulau, 2008), qui fait actuellement pencher le balancier en faveur des promoteurs de

l'exploitation des ressources naturelles mises au service du développement. Ainsi les débats actuels entourant le secteur minier, semblent moins axés sur le potentiel de ce secteur à participer au développement, mais d'avantage sur les stratégies à privilégier et sur les responsabilités qui incombent aux différentes catégories d'acteurs dans la mise en œuvre de politiques adaptées aux exigences du secteur.

Ainsi, à titre d'illustration, là où S. Pegg, chercheur tenant d'une approche critique, affirme que : « l'approche du secteur minier et de la « lutte contre la pauvreté » du Groupe de la Banque mondiale, ne produit aucun résultat positif et devrait donc être abandonnée » (Pegg, 2006) ; en revanche la Banque mondiale imputera plus volontiers les échecs de la relance du secteur minier aux dérives et à la « mauvaise gouvernance » des Etats aidés.

Beaucoup plus nuancé, le rapport final de la Revue des Industries Extractives (EIR), commandé par la Banque mondiale, va confirmer la pertinence de l'engagement de cette institution sous certaines conditions : « *The novel normative view about mining represented by the EIR report is its emphasis on promoting corporatist mining as a way of achieving poverty alleviation and sustainable development* » (Graulau, 2008). En raison de leur importance, nous aurons l'occasion de revenir sur ces débats dans le corps de la thèse.

#### I.2.5 La RD Congo, un observatoire privilégié pour l'étude des politiques de développement

Une démarche plus constructive pourrait se donner pour objet d'explorer comment les pratiques discursives de-et-sur la gouvernance, effectue-t-elle un aller-retour entre les différents niveaux international, national et local, pour s'inscrire finalement dans des contextes sociaux et politiques particuliers (Blundo, 2006).

### I.2.5.1 La RD Congo dimensions géographiques et culturelles

Situé en plein cœur de l'Afrique centrale, le Congo est à la fois un pays enclavé et un territoire fortement connecté à des réseaux culturels, commerciaux, linguistiques, ethniques régionaux et transnationaux. En effet, les pays limitrophes de la RD Congo sont au nombre de neuf. Au Nord, se trouvent le Congo-Brazzaville, la République centrafricaine et le Soudan ; à l'Est, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie bordent le pays, au Sud, la Zambie et l'Angola.

Les grandes villes du pays sont quasiment toutes situées à proximités de zones frontalières. Elles témoignent de l'existence de réseaux commerciaux et de communautés culturelles d'appartenance, qui s'étendent au-delà des frontières fixées à partir du XIXème siècle par les peuples colonisateurs. Ainsi, Goma et Bukavu sont fortement connectées à l'Ouganda, au Rwanda et au Burundi. Lubumbashi est située à proximité de la Zambie voisine, Kinshasa et Brazzaville sont connues pour être les deux capitales mondiales géographiquement les plus rapprochées. La RD Congo est un pays pluriethnique. Les peuples d'origine Bantoue composent environ 80% de la population congolaise. Parmi eux on retrouve principalement les ethnies Luba, Mongo, Kongo. D'autre part, les autres cultures dites « non bantoues », sont constituées principalement par les peuples originaires du Nord de l'Afrique (Nilothiques). S'ajoutent les ethnies d'origine soudanaise et les Pygmées. En fait, la RD Congo est l'un des pays les plus multiethniques d'Afrique et aussi l'un des pays les plus multilingues (Malu-Malu, 2002). Dans un pays encore profondément rural, cette diversité ethnique confère un poids important aux traditions et au droit coutumier. En effet, en RD Congo, ce sont plusieurs centaines de groupes ethniques qui parlent plusieurs langues et plusieurs centaines de dialectes et qui se répartissent sur un immense territoire d'environ 2 345 000 km carrés. Chaque langue est utilisée par une ou plusieurs ethnies qui sont elles-mêmes composées

de plusieurs tribus. De là découle toute la complexité du processus de construction d'une identité congolaise. Ainsi, en RD Congo l'identité se construit en rapport à la fois à la Nation congolaise<sup>13</sup>, mais aussi à la province d'origine qui est en facteur d'appartenance fort à une ethnique, une tribu et à une ou plusieurs langues « maternelles ». En fonction des périodes historiques, l'un ou l'autre des éléments de cette identité semble prendre plus ou moins d'importance.

Les conflits armés qui déstabilisent et ravagent régulièrement l'Est du pays (1996, 1998-2003, 2008) sont une illustration de l'imbrication des dimensions culturelles –les guerres peuvent être lues à travers le prisme ethnique de la division entre ethnies Tutsi et Hutu- ; économiques – elles peuvent aussi être analysées à partir de logiques de prédatation qui en font des guerres pour le contrôle des ressources (Collier, 2004; Leclercq, 1999) ; ou encore politique -les conflits posent directement la question de la capacité des Etats à exercer une souveraineté sur leurs territoires, leurs ressources et à protéger leur population.

#### I.2.5.2 Un pays « pauvre », riche en ressources naturelles

La RD Congo est ce que l'on pourrait appeler un « cas extrême» ou encore un « terrain paradoxal ». Tout d'abord, il s'agit d'un « pays minier » dont le développement économique s'est structuré autour d'une industrie agricole (caoutchouc, bois) et minière florissantes, à partir de la période de la colonisation. Il est vrai qu'avec 45% de l'ensemble de la forêt tropicale africaine, sept millions d'hectares de terres arables, le fleuve Congo qui possède le débit le plus régulier et le plus puissant du monde après l'Amazone, ou encore ses réserves de bauxite, cuivre, cobalt, charbon, diamant, coltan,

---

<sup>13</sup> Le terme “congolité” est un terme utilisé en RD Congo par les tenants d'une idéologie de l'authenticité étrangères. Cette idéologie est un terreau fertile qui encourage le tribalisme, la xénophobie et le racisme.

étain, fer, or, manganèse, etc., ce pays est un incroyable réservoir de ressources naturelles (Boukoulou, 2000).

La RD Congo se distingue à la fois par la variété, la qualité et la quantité de ressources minières présentes dans son sous sol.

On peut distinguer six catégories de minérais qui sont exploités en RD Congo :

- Le groupe du cuivre (cuivre, cobalt, uranium, zinc, plomb, cadmium, germanium)

Le cuivre et le cobalt que l'on trouve majoritairement au Katanga sont à l'origine des villes industrielles de Lubumbashi, Likasi et Kolwezi. Ils constituent la première recette d'exportation d'une nation qui est le premier producteur mondial de cobalt, avec la Russie.

- Le groupe de l'étain (étain, wolfram, colombo-tantalite, beryl, monazite)

Localisée dans l'est du pays sur une ceinture de plus de 700 km, cette minéralisation est au cœur du conflit car un des ces éléments, le colombo-tantalite, dit aussi coltan, est très recherché à cause du métal qu'on en extrait, le tantale, lequel entre dans la fabrication des puces des téléphones mobiles et autres consoles de jeu.

- Le groupe chrome, nickel, niobium, diamant

Les gisements de chrome, de nickel et de diamant sont localisés dans la région du Kasaï. Le diamant, dont la RDC est le premier producteur mondial (diamant industriel), est l'objet d'une large contrebande. Le Processus de Kimberley, qui impose une traçabilité internationale aux pierres, afin d'éviter que leur négoce finance les guerres, tend à freiner cette contrebande..

- Les métaux précieux (or, argent, platine)

L'or est exploité dans les régions de la Province Orientale, du Nord-Kivu, du Kasaï, du Katanga et du Bas-Congo. On extrait l'argent au Katanga, en Province Orientale et au Kivu, tandis que le platine se trouve au Kasaï et en Province Orientale.

- Le fer et le manganèse

La Province Orientale, le Kasaï et le Katanga recèlent des réserves de fer estimées à plusieurs millions de tonnes. La part du manganèse est plus accessoire.

- Les combustibles minéraux (charbon, schistes bitumineux, pétrole, gaz)

Bien que modeste, la production énergétique dépasse les besoins de consommation du pays. Les bassins houillers sont concentrés au Katanga, les schistes bitumineux en Province Orientale et au Bas-Congo alors que les réserves de pétrole s'étendent en Ituri et dans la vallée du Rift, de part et d'autre de la frontière ougandaise. Il faut ajouter un gisement de gaz naturel dans le lac Kivu, à l'est du pays (La Documentation Française, 2007).

Suite à ce rapide descriptif des ressources minières disponibles en RD Congo, la question suivante illustre le paradoxe congolais : comment un pays doté de si grandes richesses naturelles peut-il se situer parmi les pays les plus pauvres du monde ? Selon les indicateurs de l'ONU, la RD Congo se situe au 168<sup>e</sup> rang sur 177 pour l'indice de développement humain et au 88<sup>e</sup> rang sur 108 concernant l'indicateur de pauvreté humaine (PNUD, 2007).

#### I.2.5.3 Le secteur minier, de la colonisation à l'époque contemporaine

En 1891, peu après la création officielle de l'État indépendant du Congo (1885), les premiers colons découvrent la présence de cuivre en Afrique centrale<sup>14</sup>. Dès 1911, l'État belge développe une industrie minière d'extraction dans le Haut-Katanga. Le début de l'exploitation de l'or remonte à 1904, du diamant et de l'étain à 1913. Elisabethville, la « capitale du cuivre » (Lubumbashi), Léopoldville (Kinshasa), Stanleyville (Kisangani) et Costermanville (Bukavu) deviendront rapidement des centres industriels et/ou des pôles commerciaux de première importance (Kamanda, 2004).

---

<sup>14</sup> La fonte du cuivre existait préalablement à l'arrivée des colons dans la région du Katanga. Ce sont aux « Bwanga » (sorciers) que revenait le privilège d'exercer cette fonction sacrée. Pour plus d'information sur la place tenue par les minerais dans les cultures traditionnelles congolaises, principalement au Katanga, voir Lekime, Fernand. 1966. *Katanga, pays du cuivre*. Bruxelles: Marabout, 208 p.

Dès les débuts de la colonisation, le secteur minier est évoqué dans le code civil Congolais, « Code et Lois du Congo Belge » (Louwers et al., 1927), dans lequel on consacre un chapitre aux mines. La loi considère les mines comme relevant du domaine privé, car elles font l'objet d'un commerce. Il est dit que les richesses minérales sont la propriété de l'État et que l'exploitation est donc subordonnée à l'attribution de « concessions-conventions » attribuées par la Colonie.

Les ressources minières congolaises sont rapidement exploitées pour alimenter une économie d'exportation destinée à alimenter les marchés européens en matières stratégiques :

Des entreprises privées européennes se sont vues accorder des délégations de souveraineté (...) L'État belge offrait d'extraordinaires incitations aux entreprises : la société Générale de Belgique a été introduite pour l'extraction de l'or, de l'étain et du cuivre, activité qui allait devenir la colonne vertébrale de l'économie coloniale (Hesselbein, 2007).

La Belgique développe au Congo une politique coloniale basée sur la domination juridique, économique et culturelle. Cette logique d'expansion et d'enrichissement est justifiée par la nécessité de contrôle d'immenses territoires, sous couvert d'une idéologie « civilisationiste » (Zarka, 2004).

Ainsi l'État belge reconnaît-il volontiers les activités minières traditionnelles des congolais qui relèvent des « droits indigènes » fixés le 8 juin 1888 par l'État Indépendant du Congo :

Une exception a seulement été admise pour les mines que les indigènes continuaient à exploiter sur les terres occupées par eux, au jour de l'entrée en vigueur du décret. Après ce jour, les indigènes n'ont plus eu aucun droit d'ouvrir des mines nouvelles (Article 5) (Louwers et al., 1927).

Plus tardivement, dans un décret portant sur les mines du Congo (1937), il sera bien précisé que les Congolais n'ont pas le droit de céder leurs exploitations traditionnelles, si ce n'est à la Colonie (Orban, 1938). On comprend que l'exploitation

minière par les Congolais doit en rester à un stade de développement « artisanal », ne doit pas servir de vecteur d'enrichissement et surtout ne doit pas concurrencer le monopole accordé par la Colonie au secteur privé. Si l'exploitation est confiée à des investisseurs privés, les lois en vigueur assureront à l'Etat une participation aux processus décisionnels et un partage des bénéfices sur la base des profits réalisés.

Les compagnies privées sont également mobilisées pour désenclaver les régions productrices par la création de réseaux ferroviaires. La construction de la ligne de chemin de fer (1890-98), qui relie le port de Matadi à Léopoldville, est suivie par la création de la Compagnie de chemin de fer du Katanga (CFK) en 1902. Le transport des marchandises, des minerais, du caoutchouc et de l'ivoire pour l'exportation, reste un des plus grands défis posés aux colonisateurs et industriels belges. L'explorateur Stanley avait d'ailleurs affirmé quelques années auparavant : « Sans un chemin de fer, le Congo ne vaut pas un penny » (Lekime, 1966).

En 1950, le secteur minier emploie à lui seul environ « 140 000 indigènes et 2 400 spécialistes européens » (Présidence du Conseil et Ministère des Finances et des affaires économiques, 1951). Les matières extraites sont directement exportées pour être transformées en Europe. La colonie est un réservoir unique de ressources dont l'exploitation est en partie justifiée par des « prétextes humanitaires de civilisation des populations indigènes » (Kanyarwunga, 2006).

L'Union Minière du Haut Katanga (UHMK) devient rapidement le fleuron de l'industrie belgo-congolaise du cuivre et du cobalt. Elle recrute une main d'œuvre tout d'abord locale, puis va réquisitionner des paysans dans des régions plus éloignées (Dibwe dia Mwembu, 2001). L'emploi ne manque pas, mais à la fois les conditions de recrutement et de travail restent marquées par la violence du régime de domination coloniale (Appendice D). Malgré des conditions de travail extrêmes, les ouvriers et leurs familles bénéficient rapidement des politiques sociales volontaristes et « paternalistes ». La scolarisation des enfants, les soins de santé, l'approvisionnement, les transports et le logement sont pris en charge par l'employeur. Les dirigeants des entreprises y voient une stratégie pour s'assurer la fidélité de leur main d'œuvre.

Après la seconde guerre mondiale, l’État belge évoque la place tenue par les Congolais dans le développement du pays, principalement pour déplorer le pouvoir d’achat insuffisant des indigènes. L’élaboration d’un Plan Décennal basé sur une coopération multilatérale des bailleurs est conçue pour améliorer la situation (Présidence du Conseil et Ministère des Finances et des affaires économiques, 1951). Cette situation s’explique en partie par le fait que la Colonie avait bloqué aux Congolais, l’accès aux postes de direction, aux professions libérales, aux universités, les réservant à certaines institutions et aux « expatriés ». Ainsi, au moment de l’indépendance (1960), en l’absence d’une élite congolaise formée, éclairée et expérimentée, et d’une volonté des puissances occidentales pour en doter le pays, on assiste à un rapide effondrement de l’économie nationale. Pourtant, entre 1960 et 1974, le « jeune » Zaïre<sup>15</sup> assure 60 % de l’approvisionnement mondial en cobalt (Mulumba, 1973). Le secteur minier représente 77% des devises d’exportation du pays. Mais la colonisation du Congo-Belge s’est principalement basée sur une ponction massive des ressources naturelles et sur l’utilisation d’une main d’œuvre à bas prix : « La colonisation belge n’aurait peut-être pas été si dramatique sans l’objectif principal qui animait la trilogie État-Capital-Eglise : la mise en valeur des richesses du Congo » (Kanyarwunga, 2006).

Il serait ardu d’imputer à l’État congolais les vertus supposées des Etats. Créé comme façade institutionnelle d’une entreprise étrangère d’exploitation de l’ivoire et du caoutchouc, il s’est d’abord reproduit comme l’instrument d’un système colonial d’extraction, tour à tour violent et paternaliste (Englebert, 2003).

---

<sup>15</sup> Le 27 octobre 1971, la République du Congo devient la République du Zaïre. En 1997, le 17 mai à Kinshasa, Kabila se proclamera le chef de l’Etat, qu'il rebaptisa République démocratique du Congo.

L'histoire postcoloniale, extrêmement troublée, illustre les nombreux obstacles que doit surmonter ce pays pour tenter d'accéder à une forme d'indépendance économique et politique. La volonté des puissances occidentales (Belgique, Etats-Unis) pour conserver une main mise sur ce riche réservoir de ressources, pèse très lourd dans l'arrivée au pouvoir du Général Mobutu qui arrive à créer, en partie par la force, un consensus au sein des élites en éliminant ses opposants. Ce régime dictatorial, qui bénéficie du soutien des puissances occidentales, permet de garantir une stabilité politique dans la sous-région (Braeckman, 2002).

La nationalisation de l'Union minière du Haut Katanga (UMHK) en 1967, est l'une des mesures phares qui traduit une volonté du gouvernement pour reprendre le contrôle économique des ressources du pays et assurer une source importante de devises (Saquet, 2000).

Afin de garantir un supplément de revenus à l'État, le président Mobutu décide en effet, la nationalisation des grandes compagnies minières étrangères qui exploitent à leur profit les immenses richesses du pays :

La dépendance fortement accrue de l'économie du Zaïre par rapport au secteur minier exportateur, et au sein de ce secteur, le renforcement du poids relatif du cuivre et du cobalt, qui représentent les trois quarts des apports en devises et la moitié des recettes fiscales, provoquent ainsi une extrême vulnérabilité qui rend la situation extrêmement précaire en cas de crise (Vanderlinden et al., 1978).

Pourtant les neuf années qui ont suivi la prise de pouvoir par le Président Mobutu correspondent à une période de relative prospérité. Economiquement, l'exploitation du cuivre assure les revenus du gouvernement et politiquement, le Président s'engage dans une tentative de construction de l'État indépendant du Zaïre (Hesselbein, 2007).

Entre 1973 et 1975 de nombreuses entreprises sont nationalisées. La zaïrianisation imposée par le Président Mobutu<sup>16</sup>, en 1980, est basée sur une idéologie de l'authenticité qui annonce une volonté de « rupture » avec l'Occident (Muholongu Malu Malu, 1999).

Le pays bénéficie d'un cycle court de croissance entre 1967 et 1973, encadré par un plan de stabilisation du FMI. Cette conjoncture favorable permet au régime de se lancer dans des dépenses de prestige et des projets fictifs que l'on qualifiera plus tard « d'éléphants blancs » (Barrage Inga, Usines de coton, projets de radio et télévision jamais réalisés). Dès 1974, le premier choc pétrolier et la baisse des cours du cuivre plonge le pays dans la récession économique.

La crise des années 1970 et la stagnation économique des années 1980 révèlent cependant la fragilité d'un État dont les revenus dépendent presque exclusivement des exportations minières. De plus, les ponctions gouvernementales sur les revenus des sociétés d'État sont des facteurs qui accélèrent la crise économique. En effet, en 1975 le gouvernement de Mobutu prélevait environ 77 % des revenus de la Gécamines, confondant les ressources de cette société avec celles de l'Etat. Ces pratiques qui se généraliseront à tous les secteurs imposent un abandon progressif des investissements de modernisation.

Dans un meeting populaire en lingala le 20 mai 1976, Mobutu, s'adressant implicitement à ceux de son entourage et aux fonctionnaires, avait déclaré: « Si vous désirez voler, volez un peu et intelligemment, d'une jolie manière. Si vous volez tant que vous deveniez riche en une seule nuit, on vous attrapera... » (Kanyarwunga, 2006).

---

<sup>16</sup> Le Président Mobutu se baptise du nom de Sese Seko Kuku Ngbendu wa za Banga, littéralement «Intrépide guerrier terreur des léopards».

Les engagements de la communauté internationale pour relancer la production de la Gécamines (1982-1989) prennent la forme d'un plan quinquennal de relance qui permet de retrouver les niveaux de production de 1975. Malgré une fin annoncée, la Gécamines tient toujours un rôle essentiel en participant, de 1981 à 1986 pour 24 % du PIB et pour 50% des recettes en devises de 1984 à 1986. Elle est aussi le premier employeur du secteur avec près de 36 000 salariés (Département de l'économie nationale et de l'industrie, 1988).

La première phase de libéralisation, à partir de 1982, de la production et de la vente d'or et de diamant est une autre mesure essentielle de ce plan. Ainsi, au cours des années 1980, les diamants, et dans une moindre mesure l'or, prennent une part de plus en plus importante dans la production nationale. En 1993, au moment de l'effondrement économique de la Gécamines, l'or et le diamant (9% des exportations en 1983 et 58 % en 1993) ont pris la place occupée par le cuivre et cobalt (50 % à 9 % dans la même période) dans les décennies précédentes (Maton et al., 1998). Une telle reconversion permet à l'industrie minière de conserver son rôle de premier secteur importateur de devises et d'éviter la faillite de l'Etat. En effet, entre 1981 et 1986, l'industrie minière représentait en moyenne 72 % des recettes d'exportation. Au niveau de l'emploi, le secteur minier embauche environ 60 000 salariés. En 1988 la production de la Gécamines va chuter, et à partir de 1991 « la mangeuse de cuivre » est en cessation de paiements (Rubbers, 2006). Erik Kennes analyse la débâcle économique de la Gécamines, comme le symptôme d'une « descente aux enfers » de tout le système politico-économique zaïrois (Kennes, 2000).

La Gécamines devient ainsi le symbole du « mal zaïrois », un pays dont on dit que « l'État se vendait mieux que toute autre marchandise » (Kanyarwunga, 2006). Pendant les dernières années du règne de Mobutu, la communauté internationale commence à évoquer la question de la privatisation de la Gécamines comme une option de sauvetage de l'entreprise : « Comme telle, une privatisation pouvait apporter une solution pour la compagnie, mais cette option excluait qu'une seule compagnie assurait la totalité des revenus de l'État» (Maton et al., 1998).

La situation de la Gécamines illustre une gestion étatique décrite au moment de la Conférence Nationale Souveraine, comme étant basée sur des actes de piraterie et de pillage généralisés. Dans le rapport de 1992 on peut lire : « En vérité il n'y avait pas de place dans ce pays pour la vertu, particulièrement en matière de gestion publique ». Les autorités sont appelées à appliquer une série de mesures pour rétablir l'État de droit et faire cesser « l'accumulation illicite de fonds du Trésor et de biens de l'État » (Mende Omalanga et Tshilengi wa Kabamba, 1992). Les trente deux ans de règne Mobutiste (1965-1997) ont maintenu les populations dans une extrême pauvreté en les soumettant à la domination d'une culture de l'arbitraire qui a consacré dans un même temps, l'effondrement du secteur minier et « la faillite du projet étatique au Congo » (Englebert, 2003).

Dans ce contexte, que ce soit par le biais de la ruée vers les mines d'or et de diamant, par celui des emplois assurés par la Gécamines, ou encore par des politiques publiques, le secteur minier échoue à éléver le niveau de vie des populations congolaises. Déjà à cette période on peut constater que le développement du secteur minier et « l'augmentation de la production – principalement le fait de circuit illégaux- ne coïncident pas clairement avec une augmentation des revenus de l'État » (Maton et al., 1998).

Une telle situation va se prolonger, voire s'aggraver avec l'arrivée au pouvoir de Kabila père le 17 mai 1997. Les deux guerres « interafricaines » correspondent à la présence de sept armées étrangères sur le sol congolais, dont celles du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda d'une part, de l'Angola, du Zimbabwe, de la Namibie et du Tchad d'autre part. Ces deux guerres, qui durent de 1996 à 2003, découlent et entretiennent ce contexte de prédateur des ressources qui depuis des décennies, participe à ronger la souveraineté de l'État. En effet, la décennie 1990 a été marquée par le pillage massif des

ressources naturelles, principalement minières et forestières assorti et encouragé par une forte instabilité politique.

L'enjeu du contrôle des ressources minières participe directement au déclenchement de conflits armés d'envergure qui questionnent le rôle tenu par certains opérateurs économiques du secteur minier et celui de l'armement dans le soutien de régimes politiques prédateurs (Renauld, 2005). Pour qualifier les origines du conflit de 1996, Maton évoquera d'ailleurs une « guerre des minerais » (Maton et al., 1998). Connue pour détenir certaines concessions non exploitées parmi les plus riches au monde, la RD Congo se convertit en terrain d'affrontement entre les puissances régionales et occidentales (Braeckman, 1999).

Il en résulterait une « multiplicité institutionnelle » (Hesselbein, 2007), qui correspond à une cohabitation entre différents systèmes d'extraction participant au renforcement ou à l'affaiblissement de l'État congolais. Les analyses développées par Snyder permettent de distinguer quatre cadres institutionnels différenciés (Snyder, 2006):

- 1) L'extraction publique : assurée par l'État ou des dirigeants délégues. L'État demeure propriétaire des ressources.
- 2) L'extraction partagée : modèle partenarial contractuel (public-privé); les revenus sont partagés entre les deux parties selon des conditions définies en amont. Dans ce modèle se retrouvent, les « joint-ventures » et l'exploitation de concessions par des firmes privées dans lesquelles l'État est actionnaire minoritaire et perçoit les taxes et impôts prévus par la loi.
- 3) L'extraction privée : des acteurs privés détiennent le monopole de l'exploitation – sans détenir un titre qui leur concèderait le droit d'exploiter- et les revenus générés ne sont ni contrôlés ni taxés par l'État. Ce modèle d'extraction correspond à celui développé par les « seigneurs de guerre ».
- 4) L'absence d'extraction : l'État interdit toute extraction privée.

A partir de ce cadre d'analyse, Snyder estime que le système « d'extraction partagée » est le mieux à même de garantir un meilleur contrôle de la production et des revenus pour l'État. Or, sans détailler le cours des évènements, nous rappellerons que les invasions répétées du Rwanda et de l'Ouganda ainsi que leur appui aux rébellions locales, ont pour objet une prise de contrôle des richesses minières du pays (pillages et contrôle des zones minières), principal vecteur d'accès au pouvoir dans la région des Grands Lacs africains (De Jonghe et Berck, 2007). Entre 1998 et 2003, ce sont l'Angola, la Namibie, le Tchad et le Zimbabwe qui officiellement, pour le compte du gouvernement de Kinshasa, occupent des parties du territoire congolais (Braeckman, 1996, , 1999; Cros et Misser, 2006; Cuvelier, 2003; De Villers *et al.*, 2001-2002). Ces guerres correspondent à « un affaiblissement du contrôle de l'État sur ses ressources et ses frontières qui a favorisé l'informalisation, la criminalisation et l'internationalisation de l'exploitation des ressources minières du Congo » (Englebert, 2003). Si nous nous reportons au cadre d'analyse proposé par Snyder, la période qui va de la fin des années 1990 jusqu'à la restauration de la paix en 2003, correspond à un renforcement du système « d'extraction privée » au détriment des systèmes « d'exactions publiques et partagées ». Il en résulte, d'une part, un affaiblissement du contrôle de l'État sur la production minière et de l'autre, un renforcement des stratégies d'instrumentalisation de l'État congolais pour servir les projets politiques et économiques d'une élite dirigeante :

La possibilité d'utilisation de l'État faible comme instrument de prédatation est l'élément essentiel de la logique de sa survie et de sa reproduction. (...) La souveraineté fait ainsi de la mauvaise gouvernance une stratégie politique soutenable. (...) Pour que l'État faible se reproduise, pour que sa nature prédatrice ne sabote pas sa propre existence, il faut qu'il bénéficie d'une reconnaissance internationale de la souveraineté (Englebert, 2003).

Dans l'optique de mettre fin aux logiques de déstabilisation politique et de pillage économique, la communauté internationale se mobilise en faveur du Congo dans le but de mener le pays sur le chemin de la paix. Après une période de transition politique (2003-2006), les élections présidentielles de 2006 ouvrent une nouvelle opportunité de relance

du processus de paix. Pour la première fois depuis 1960, le pays se dote d'un gouvernement élu par la voie des urnes. Au niveau national, le chef de l'État lance ses « cinq chantiers prioritaires ». Les chantiers du Président sont destinés à traduire, à l'intention des populations, les efforts entrepris par le gouvernement dans le cadre des politiques de « lutte contre la pauvreté » : création d'emplois, logement, eau et électricité, infrastructures, santé et éducation. Un autre objectif, et non le moindre consiste à :

Rassurer les investisseurs de la ferme volonté du nouveau leadership politique incarné par le Président Joseph Kabila Kabange et du Gouvernement d'Union Nationale de redonner à la République Démocratique du Congo sa place dans le concert des grandes nations<sup>17</sup>. Dans les nouvelles orientations données à leurs politiques, les IFI désirent désormais participer à l'implantation d'États efficaces dotés d'une « légitimité interne » (Campbell, 1999). Quels changements seront impulsés par les nouvelles orientations données aux politiques de développement basées sur la « bonne gouvernance » ? L'adoption depuis 2005, d'une nouvelle constitution et la tenue d'élections présidentielles et législatives financées et supervisées par les bailleurs, permettront-elles de renforcer la légitimité et l'efficacité de l'État ?

#### I.2.5.4 Engagement de la communauté internationale en RD Congo

En 1978, l'expert Erwin Blumenthal mandaté par la Banque mondiale et le FMI, tente de démontrer la détérioration de la situation économique et politique du pays. Il révèle aussi l'inefficacité d'une aide distribuée à un régime où règnent la kleptomanie d'État et la corruption généralisée (Dungia, 1992). Sa voix, pas plus que celles de nombreux intellectuels occidentaux qui tentent de dénoncer les dérives du régime Mobutu et les détournements des prêts, ne seront relayées et prises en compte par les bailleurs du pays (Kanyarwunga, 2006). Ainsi, entre 1976 et 1989, l'aide publique au développement

<sup>17</sup> Se reporter au site officiel du gouvernement : <http://www.cinqchantiers-rdc.com/>. Consulté le 18 août 2008.

continue donc d'être largement dispensée par des pays occidentaux qui considèrent avant tout l'intérêt géostratégique de ce « pays-continent » pour endiguer la propagation de l'idéologie communiste en Afrique.

A partir de 1978-1980, après l'épisode de la seconde guerre du Shaba<sup>18</sup>, le Zaïre exécute un programme de stabilisation soutenu par le FMI. Pour sa part, la Banque mondiale applique un programme de réformes destinées à reconfigurer la structure institutionnelle de la Gécamines, à revoir le système fiscal et les modes de gestion. Le pays ne satisfait pas les attentes des IFI car il n'atteint pas les résultats macro-économiques escomptés (Leslie, 1987). La chute des cours mondiaux du cuivre et du cobalt enfonce le pays dans une grave crise économique. Entre 1990 et 1994, la rupture de la coopération structurelle avec les partenaires extérieurs initie un cycle décennal de mise en quarantaine du pays par les bailleurs. Cette décennie se caractérise entre-autres, par la multiplication de conflits armés meurtriers, la destruction du tissu économique et la dégradation rapide des infrastructures socio-économiques. « L'hyper inflation persistante atteint un pic de 9 800 % en 1994 » (Ministre du Plan, 2008). Elle correspond à une dégradation rapide et importante de la situation économique et sociale du pays qui se répercute dramatiquement sur la majorité de la population.

Le retour officialisé des IFI en RD Congo à partir de 2000, marque la reprise de programmes de développement assortis d'un vaste programme de réformes basé sur de telles orientations (Gilfenbaum et Shannon, 2005). Dans le cadre de cette thèse, nous avons choisi d'aborder les modes d'opéralisation de cette « nouvelle philosophie » du développement, telle qu'elle est appliquée dans le secteur minier congolais. De cette

---

<sup>18</sup> La deuxième guerre du Shaba se déroule en 1978. Le Front National de Libération du Congo (FNLC), mené par les séparatistes katangais, soutenus par l'Angola et Cuba envahissent l'actuel Katanga à partir de l'Angola. Le Président Mobutu demandera l'aide des gouvernements belges et français pour repousser cette invasion. A l'époque, les Etats-Unis coopèrent avec la France.

mise en contexte théorique et historique du sujet découle la formalisation d'une question de recherche et des principales hypothèses présentées ci-dessous.

### I.2.6 Principales hypothèses de recherche

#### I.2.6.1 Hypothèses de recherche

Les réformes institutionnelles du secteur minier congolais semblent alignées sur l'agenda de développement des IFI ; elles se traduirait par l'implantation d'un processus de réforme des institutions qui véhicule des normes selon un modèle de développement « par le haut ». Ce processus de réforme des institutions et des normes :

- Aurait été adopté dans un contexte de transition politique problématique qui questionne sa légitimité politique ;
- Comporterait un faible potentiel d'adaptation à la complexité et à la diversité des réalités congolaises et une faible capacité d'atteinte des objectifs en fonction desquels ces réformes ont été introduites (croissance macro-économique, « bonne gouvernance »).

En l'absence des conditions garantissant l'adaptabilité, l'appropriation et la mise en œuvre du processus de réforme des institutions et des normes du secteur minier congolais :

- Il en résulterait une prolongation de la mauvaise gestion du secteur ;
- La non maîtrise, voire l'approfondissement des impacts négatifs des activités minières sur les droits humains, l'environnement et plus généralement sur les conditions de vie socio-économiques des populations congolaises.

### I.3 CONTRIBUTION DE LA THESE A L'AVANCEMENT DES CONNAISSANCES

#### I.3.1 Gouvernance, une analyse de sociologie politique

##### I.3.1.1 Analyse des mutations de l'État, une entrée par la gouvernance politique

Parce que la mondialisation induit des reconfigurations importantes des modes de régulation et donc des institutions et des normes, l'institution étatique subit de profondes mutations. Le cadre d'analyse de la gouvernance est pertinent pour aborder de telles évolutions. La thèse approfondit un processus de réforme sectoriel mené à un niveau national, initié par des politiques de développement élaborées au niveau international. Comme le souligne Muller, cette approche :

(...) répond à une double ambition : intégrer la dimension du global qui paraît incontournable pour comprendre les logiques à l'œuvre dans les changements de politiques publiques, tout en mettant en avant le rôle des acteurs dans la construction des cadres d'interprétation du monde et de la mise en œuvre concrète de la dialectique du global et du « sectoriel » (Muller, 2000).

Ce type d'entrée permet de questionner le potentiel des réformes adoptées au nom de la « bonne gouvernance » (cadre idéologique) afin de contribuer à l'évolution du champ de l'action sociale (ensemble de dispositifs).

Nous avons choisi d'aborder la question de la gouvernance à partir :

- 1) Des différentes catégories d'acteurs
- 2) Des discours : documents d'orientations
- 3) Des dispositifs : lois, règlements, institutions
- 4) Des impacts : sociaux, environnementaux, droits humains

L'étude du processus de réforme du secteur minier congolais nous situe dans le champ d'étude de l'action publique, à la frontière entre les sciences politiques et la sociologie. Ces deux disciplines ont développé une forte tradition d'analyse des institutions qui s'inspire pour beaucoup des précurseurs de la sociologie, Durkheim et Weber :

On peut en effet, sans dénaturer le sens de cette expression, appeler institution, toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité; la sociologie peut alors être définie comme : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement (Durkheim, 1894).

C'est en choisissant de privilégier une approche par la gouvernance que nous cherchons à caractériser les mutations du rôle et du statut de l'État, principale institution politique qui est ici abordée par le biais des processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le courant d'analyse des politiques publiques est actuellement le champ des sciences sociales qui se propose « de penser l'État et plus généralement l'action publique » (Duran et al., 1996).

Nous nous situons donc dans une sociologie de l'action publique, dans la mesure où notre approche rejoint les orientations données par J. Commaille :

Une volonté de rupture par rapport à des approches de politiques publiques plus proches de l'expertise que de la recherche et qui portent volontiers l'idée d'une maîtrise ou d'aspiration à la maîtrise, en rapport avec des impératifs d'action auxquelles elles sont soumises, plutôt que celles d'incertitudes et de contradictions qu'il revient à une recherche plus autonome par rapport à l'action de dévoiler (Commaille, 2004; Draelants et Maroy, 2007b).

Certains apports du cadre d'analyse de la gouvernance s'avèrent essentiels à considérer lorsqu'il s'agit d'étudier les mutations induites par « l'internationalisation de l'État » (Vircoulon, 2007a) tels que la redéfinition des rapports de pouvoir entre acteurs

publics et privés, nationaux et transnationaux, ou encore celle des enjeux de responsabilité, de légalité et de légitimité. Ainsi, cette thèse est-elle une contribution scientifique pour « sociologiser l'analyse de l'État » et analyser les dimensions politiques et sociales de réformes introduites au nom de la « bonne gouvernance » (Muller, 2000).

De telles interrogations sont fortement articulées avec un questionnement concernant les mécanismes de pouvoir existants. Ceux-ci déterminent en effet les marges de manœuvre de l'État et débordent sur la prise en compte des dimensions légales et institutionnelles de l'action publique. C'est pourquoi l'approche sociologique prend ici tout son sens. En effet, si un processus de réforme légal et institutionnel est un levier de « changement social », il importe d'analyser les mutations qui en découlent à travers une étude des évolutions de l'action publique. C'est par l'étude de la transformation des représentations et des comportements sociaux induits par l'introduction d'une nouvelle politique publique, au sein et en dehors des institutions, que nous serons en mesure d'évaluer son potentiel de réforme en termes de « gouvernance ». Pour un auteur comme Le Gales :

Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action. (...) Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre les différentes sphères dont les frontières se brouillent (Muller et Surel, 1998 cité dans).

#### I.3.1.2 Dimensions politiques de la gouvernance

La thèse privilégie une entrée par la gouvernance. En cela, elle s'inspire de ces courants théoriques qui cherchent à analyser la dimension politique des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que l'évolution des modes de régulation. Il s'agit de se pencher à la fois sur le processus

d'institutionnalisation, mais aussi sur les questions de responsabilité et de légitimité posées par la reconfiguration des modes de « gouvernance ».

Faire de la dimension politique un axe problématique de la thèse, consiste à dépasser une approche qui risquerait de dériver vers une expertise technique ou encore un enfermement sectoriel qui serait ici le secteur minier. Au-delà des préoccupations qui posent la question des politiques publiques à partir d'une urgence gestionnaire basée sur une étude des critères d'efficacité, nous privilégions une approche qui interroge les processus politiques et les relations au pouvoir. Les questions qui portent sur le potentiel de « gouvernabilité » des démocraties et sur le rôle de l'État, nécessitent selon nous, d'être posées à partir d'une réflexion de nature politique et sociale qui sont deux dimensions structurantes de la thèse :

En ces temps de turbulence, il n'est ni incongru ni illégitime de s'interroger sur la capacité des autorités publiques à définir et mettre en œuvre des politiques qui se veulent non seulement efficientes, mais également efficaces, ou suivant la formulation suggestive de Thomas Dye, sur ce que « les gouvernements font, pourquoi ils le font et quelle différence ça fait (Duran et al., 1996).

A partir de l'étude de l'envergure et de la nature des interventions d'acteurs internationaux dans la définition des politiques publiques, ou encore à partir de la montée en puissance de la « société civile » dans leur mise en œuvre, il s'agit d'analyser les défis posés à l'État. En d'autres termes, cette thèse est une contribution à l'étude des dimensions politiques contenues dans les stratégies de développement qui participent à l'actuelle redéfinition des rapports de pouvoir entre acteurs publics et privés, locaux, nationaux et transnationaux. L'étude des pratiques institutionnelles internationales dans le secteur minier congolais, nous permet d'analyser comment la gouvernance normative portée par les IFI s'opérationnalise dans une « gouvernance réelle », c'est-à-dire dans les pratiques des acteurs.

### I.3.2 Mutations institutionnelles et normatives

Le processus de réforme des cadres légaux, impulsé par les institutions financières internationales, correspond à une stratégie qui tend à rénover la structure de l'État congolais afin de faire évoluer les pratiques vers l'objectif de « bonne gouvernance ». Les institutions, lieux de régulation et d'organisation des rapports sociaux, sont donc placées au centre d'une stratégie de développement qui intervient en introduisant et en transformant les normes et les règles qui organisent les pratiques du secteur. C'est le cas notamment de la RD Congo et plus particulièrement du secteur minier, objet d'étude de la thèse.

Ainsi, les politiques de développement insistent-elles sur la nécessité d'une réforme ou de la création d'institutions en fonction d'une stratégie de rénovation des politiques publiques, du rôle et du statut de l'Etat. Dès 2002, la Banque mondiale et le FMI engagent une démarche destinée à « Construire des institutions pour le marché » (World Bank, 2001b) et ainsi renforcer la « bonne gouvernance ». Ci-dessous, une définition des institutions développée par un analyste du Fond Monétaire International, permet de saisir le lien établi par les IFI entre les institutions et le marché :

Par institution, on entend ici les règles (coutumes informelles et lois) qui régissent le comportement, les mécanismes (souvent des organisations ou des réputations) qui font respecter ces règles et les organisations (par exemple des clubs et des banques) qui influent sur les incitations de la population et appuient les transactions de marché (Roumeen, 2002).

Une telle stratégie se fonde sur la nécessité d'implantation et de renforcement d'un « État de droit », fondement des démocraties libérales modernes. En intervenant sur les formes de l'État, de telles politiques visent à renforcer la légitimité des institutions publiques en s'appuyant sur un cadre légal et institutionnel renouvelé et garantissent la promotion d'une « bonne gouvernance » sectorielle :

Pour exprimer cette irruption du politique dans une sphère jadis réduite à l'économique, a été forgé le concept de bonne gouvernance, défini en substance par la Banque mondiale comme un exercice du pouvoir politique requérant une structure institutionnelle pluraliste, la liberté de la presse et les droits de l'homme. La Banque mondiale, et avec elle presque toutes les institutions internationales, identifient désormais la misère africaine à une crise de gouvernance (Poamé, 2003).

Outil de médiation entre l'État et les citoyens, les institutions publiques ont comme fonction d'assurer le primat des lois sur des modes de régulations informels, qui sont le produit de jeux d'influences entre groupes d'intérêts :

Par définition, l'institution est une structure spécialisée, qualifiée, au sens juridique et technique de l'expression, pour gérer une affaire, coordonner une activité dont elle a la charge. Nul autre qu'une institution ne saurait être apte à orienter la collectivité dans son évolution (Mahamadé Savadogo, 2003).

Les politiques de développement, en intervenant sur les institutions publiques, semblent, au premier abord privilégier une approche technique et gestionnaire qui consiste à réformer les rouages de l'État, afin de permettre une implantation des normes associées à la démocratie libérale : transparence, élections, multipartisme, lutte contre la corruption, efficacité et compétences, décentralisation, etc. Or, il nous semble qu'au nom de la «bonne gouvernance», les réformes impulsées dans le cadre des programmes de développement, débordent des enjeux légaux, techniques et gestionnaires. A cet égard, « le regain d'intérêt pour les institutions [traduit] tout à la fois l'indice d'un déficit d'analyse et celui d'une interrogation sur le politique » (Duran et al., 1996).

### I.3.3 Processus politiques et enjeux de légitimité

Nous l'avons mentionné, les politiques de développement prônent en RD Congo, le renforcement de la démocratie et de « l'État de droit ». Les réformes introduites dans le

secteur minier au nom de la « bonne gouvernance » posent la question des espaces de liberté dont disposent les différents acteurs - institutions internationales, État, secteur privé, société civile- pour participer à la définition de nouvelles institutions et normes. Une telle interrogation permet de poser la question de la légitimité de l'envergure et de la nature de leur engagement, ainsi que celle des responsabilités politiques et sociales qui en découlent. Plus encore, ce type d'analyse débouche sur une question centrale de la thèse, à savoir : «(...) l'existence d'institutions suffit-elle à l'accomplissement de l'idéal démocratique?» (Mahamadé Savadogo, 2003). En effet, dans un régime démocratique, il importe certes de s'intéresser à la forme et aux modes de fonctionnement des institutions, mais également aux processus politiques qui fondent la légitimité des institutions et les choix des dirigeants. Les critères et les modalités des choix politiques influent grandement sur le contenu des politiques publiques, des institutions et des normes qui leurs sont associées. Comme le note Mahamadé Savadogo dans une réflexion sur la démocratie et les institutions, il semblerait que le grand défi de l'État ne réside pas tant dans «l'édification des institutions» mais plutôt dans l'existence de processus politiques qui rendent imputables et responsables les représentants vis-à-vis des citoyens (Mahamadé Savadogo, 2003).

#### I.3.4 Processus de réformes institutionnelles et normatives

Etudier un processus de réforme institutionnelle avec une approche de sociologie politique implique de questionner les évolutions normatives qui en découlent. Avec la mondialisation, la crise des modes de régulation étatiques s'accompagne d'un processus de complexification et de superposition des normes. De telles mutations méritent d'être analysées comme autant de clés de compréhension qui informent sur les enjeux sociaux et politiques qui les sous-tendent. Le processus de réforme du secteur minier, en agissant sur le cadre institutionnel et légal, consiste à faire évoluer les modes de régulation qui véhiculent de nouvelles règles et de nouvelles normes :

Le terme de norme nous semble avoir une qualité principale, il permet d'éviter l'usage des termes de « valeur » d'un côté, et « d'intérêt » de l'autre, autrement dit, il permet de se situer à mi-chemin entre deux points de vue extrêmes, et donc inappropriés, sur le social. (...) « Norme », permet de renvoyer les comportements à des modes de régulation partagés, fortement dépendants des formes locales de la reconnaissance sociale, sans leur imputer une « essence » particulière. (...) La notion de pluralité de normes permet aussi de mieux identifier les situations et de préciser, de manière non normative, les comportements des différents acteurs impliqués dans des situations de coexistence et de confrontation de normes (Chauveau et al., 2001).

Une politique publique constitue une forme de représentation et de régulation du social qui véhicule un ensemble de normes. Or les nouveaux modes de régulation peuvent soit compléter, soit interagir ou entrer en concurrence avec ceux, formels ou informels, déjà institués. Il importe donc de comprendre avec acuité le fonctionnement institutionnel d'une société, afin d'envisager quelles places et fonctions tiennent les actions de l'État.

Notre approche mobilise également une série de travaux portant sur les évolutions des modes de régulations contemporains et leurs impacts sur les sociétés à partir d'une entrée par la « transnationalisation des régimes légaux » (Szablowski, 2007) et le « pluralisme des normes » (Chauveau et al., 2001). Là où les postmodernistes postulent l'existence de mécanismes de régulation systémiques et « a-politiques », nous privilégions une analyse des dimensions politiques et normatives de la gouvernance (Campbell, 2001a). Ce sont à la fois les modes (économique, politique, contractuel, etc.) et les niveaux de régulation (transnational, international, national, local) que nous nous proposons d'étudier. Ces deux dimensions permettent de poser la question de l'articulation entre les mécanismes de régulation existants, voire de mettre à jour certaines « zones de recouvrement et donc de concurrence de souverainetés » (Chouraqui, 1989). Loin de correspondre à une logique collaborative, de telles dynamiques semblent révélatrices de l'existence de rapports de pouvoir et/ou de domination qui demeure souvent méconnue, voir ignorée :

Les politiques importées interagissent et interrompent ou rentrent en conflit avec d'autres politiques en jeu localement et à l'œuvre depuis longtemps, s'inscrivant éventuellement dans une tradition politique ...Bref, elles entrent dans le champs des relations de pouvoir existantes plutôt qu'elles n'en transforment simplement (mécaniquement) l'état existant. (Draelants et Maroy, 2007a).

Les normes émergent de deux types de processus. Le premier est institutionnalisé, le second informel. Les normes institutionnalisées auront d'autant plus de chance d'être effectives qu'elles sont intégrées dans les processus informels. Dans un contexte d'État de droit, le processus d'institutionnalisation de la norme est une source forte de légitimité. Elle repose sur l'idée que la décision est juste, car guidée par la poursuite de l'intérêt commun et par un pouvoir coercitif -généralement l'État- en mesure de faire respecter les normes. Or, dans le contexte actuel et faute de moyens, mais aussi en réponse à une stratégie de gouvernance partenariale imposée par le contexte mondial, l'État tend à déléguer ses fonctions de contrôle et de régulation à des acteurs privés : investisseurs, société civile, IFI. Une telle stratégie de « sélective absence » de l'État (Szablowski, 2007) participe à la redéfinition de ses rapports avec les firmes. De plus en plus responsabilisées, ces dernières sont amenées à jouer un rôle de médiation. Or, pour les firmes, il existe un véritable risque que la bonne réputation dont elles bénéficient au niveau international se trouve altérée lorsqu'elles se trouvent confrontées à la médiatisation des conflits sociaux qui se déroulent autour et sur les sites d'exploration et d'exploitation. Ainsi, selon Szablowski la fonction première des ordres légaux transnationaux serait de doter les firmes de cadres normatifs de nature privée, afin de renforcer leur légitimité sur la scène nationale et internationale (Szablowski, 2007)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A titre d'illustration, se référer à « Global Mining initiative » (GMI) ou encore à « World Business Council for Sustainable Dévelopement » (MMSD), une association qui lie les plus importantes corporations minières par un engagement en faveur du développement durable.  
<http://basd.free.fr/initiatives/viewproject.php.243.html>

L'approche par les normes permet d'initier un questionnement autour des concepts de légalité et de légitimité qui, dans le contexte actuel de la gouvernance mondialisée, entretiennent des relations pour le moins ambiguës.

De nombreuses questions émergent, auxquelles nous tentons de répondre dans le cadre de la thèse. Comment les nouvelles normes contenues dans la loi et le règlement ont-elles émergé ? Quel est le degré d'adéquation entre la politique nationale et les normes adoptées ? Les normes juridiques, découlent-elles des normes sociales congolaises ? Les normes font-elles sens, si oui pour quelles catégories d'acteurs ? La pluralité des acteurs et des cadres normatifs permettent-elles de penser un espace commun de régulation ? L'asymétrie des pouvoirs se traduit-elle par une concurrence et des conflits normatifs ? A quelles stratégies de légitimation correspondent la multiplication de systèmes normatifs ? Quel est le degré de légitimité des normes légales qui coexistent avec d'autres sources de légitimité : traditionnelles, néo-traditionnelles, patrimoniales, charismatiques, bureaucratiques, clientélistes, militantes, démocratiques, etc. (Chauveau et al., 2001) ?

L'étude de l'évolution des normes qui dominent dans le secteur minier congolais et des conditions de leur application, nous semble essentielle pour interroger l'évolution des enjeux de gouvernance et de responsabilité qui incombent aux différents types d'acteurs.

Cette thèse permet d'approfondir l'analyse du processus d'opérationnalisation des politiques de la « bonne gouvernance » dans le cadre de la réforme du secteur minier congolais. Un de ses apports consiste à envisager dans quelle mesure les réformes légales et institutionnelles impulsées dans le cadre des programmes de développement présentent un levier privilégié pour amorcer une réforme des pratiques dans le secteur. En effet, les institutions et les normes constituent les deux piliers du projet de réforme destiné à renforcer la « bonne gouvernance ». Ce sont donc les structures et les fonctions attribuées aux institutions qui sont l'objet de notre étude.

Pour aborder ces questions de nature théorique, nous avons choisi une étude de cas, et en l'occurrence le secteur minier en RD Congo.

### I.3.5 Potentiel d'application des réformes

Pour étudier le potentiel d'implantation des réformes adoptées, il nous a paru pertinent d'étudier le secteur minier à partir de la « multiplicité institutionnelle » (Hesselbein, 2007) et du processus de transnationalisation des normes (Szablowski, 2007). Si l'étude comporte une partie réservée à une analyse minutieuse des textes de loi et des reconfigurations institutionnelles, elle se prolonge par une indispensable observation des réalités congolaises. Ce passage par l'empirie doit permettre de s'interroger sur l'application -plus ou moins partielle- des règles et normes contenues dans la loi et le règlement, dont la mise en œuvre revient en grande partie aux institutions étatiques. Dans un pays comme la RD Congo, où « l'État de droit » a quasiment disparu, les textes légaux n'ont pratiquement plus aucune prise sur la réalité. A ce titre :

L'étude des normes nécessite une bonne connaissance empirique des situations, des contextes, des acteurs et de leurs logiques d'action, des procédures et organisations informelles qui redoublent les institutions officielles, ainsi que des aspects différents que recouvre pour les divers groupes d'acteurs, un même enjeu de politique publique (Chauveau et al., 2001).

A priori, la diversité des réalités locales qui caractérise le secteur minier congolais constitue un facteur important à prendre en compte, pour interroger le potentiel des nouvelles institutions et normes qui participent à l'implantation d'une « bonne gouvernance ». On peut citer : l'exploitation artisanale versus industrielle ; formelle versus informelle ainsi que la grande variété des minerais extraits.

A cet égard, la thèse consiste à analyser si l'avancée des formes juridiques et institutionnelles, peut déboucher sur une évolution des pratiques et des rapports sociaux, et de quelle manière.

Cette question est d'autant plus importante à soulever que l'étude concerne un pays d'Afrique sub-saharienne, dans lequel les formes et les modes de fonctionnement de l'État diffèrent considérablement de ceux des Etats-Nations Occidentaux :

D'une façon générale, l'«État», défini comme une institution politique ayant une «constitution» écrite, un droit rationnellement établi et une administration orientée par des règles rationnelles ou «lois» et des fonctionnaires compétents, n'est attesté qu'en Occident avec cet ensemble de caractéristiques, et ce, en dépit de tous les rapprochements possibles (Weber, 1964).

### I.3.6 La RD Congo un terrain d'étude privilégié

A l'ère de la mondialisation et sous la pression de la communauté internationale, les États africains se voient contraints de réformer leurs «modes de gouvernance» et leurs capacités à faire face à la crise de légitimité à laquelle ils sont confrontés : instauration de la paix, démocratisation de l'État, et libéralisation de leur économie pour favoriser la croissance.

Le renouveau démocratique des années 1990-2000 basé sur un processus de réformes institutionnelles et réglementaires constitue la composante principale d'évolution des formes de l'État africain. Des nouveaux modes et structures de gouvernances politiques et économiques sont apparus, qui ont eu des répercussions directes en termes d'intégration ou de renforcement de la dépendance des Etats africains à des réseaux mondialisés.

L'étude des politiques de développement revêt à ce titre, un intérêt majeur pour comprendre comment les Etats africains ont été amenés à redéfinir leurs politiques publiques pour relever le défi de la globalisation. Les processus de réformes impulsés par

la communauté internationale ont comme principal objectif de modifier structurellement l’État africain, afin de remédier à ce qui est traduit en termes d’insuffisances gestionnaires ou démocratiques : faible capacité de gestion dans les services publics, violences structurelles, désorganisation de l’armée, conflits, fardeau de la dette extérieure, faiblesse des investissements, corruption, infrastructures fragiles, exode des cerveaux, dégradation de l’environnement, etc.

Les contraintes, qui pèsent actuellement sur les Etats africains qui sont effectivement nombreuses, participeraient à réduire les marges de manœuvre dont disposent les gouvernants pour effectuer des choix de politiques intérieures et extérieures. Si d’une part, les politiques de développement ont participé à la redéfinition des statuts, des rôles et des modalités d’intervention de l’État, de l’autre, les sociétés africaines conservent certaines particularités qu’il convient de prendre en compte que « transposée dans le contexte africain, cette problématique [transformation des modes de gouvernement] garde-t-elle une certaine valence heuristique et permet-elle d’envisager la possibilité d’une ethnographie des situations de gouvernance » ? (Blundo, 2006).

Les analyses sont nombreuses, qui tentent de cerner les particularités et les mutations contemporaines de l’État en Afrique, induites par ce processus de « transfert normatif » de l’Occident vers les pays du Sud’(Amselle et M'bokolo, 2005; Bayart *et al.*, 1997; Bayart, 1989; Campbell *et al.*, 2004; Chauveau *et al.*, 2001; De Saint Moulin, 2003; Dubresson A. et Raison, 1998; Jinadu, 2007; Kabuya Kalala et Tshunza Mbiye, 2004; Karsenty et Fournier, 2008; Magrin, 2003; Mbwebwa Kalala, 1997; Ménard, 2006; Pole Institute, 2006; Pourtier, 2003a, 2003b; Sawadogo, 2001; Sonolet, 1912; van der Hoeven et van der Kraaij, 1995).

Dans cette veine, l’objectif de la thèse consiste à éviter de « plaquer » des analyses ethno-centrées sur un Etat-post-colonial africain, dont les modes de fonctionnement ne peuvent être compris en dehors d’une solide mise en contexte historique et culturelle préalable. Notre propos ne consiste donc pas à résumer l’ensemble de ces travaux, mais

d'intégrer certaines préoccupations théoriques qui s'en dégagent, aux spécificités des États post-coloniaux africains. En effet, certains d'entre eux sont loin de posséder ou de maîtriser tous les attributs de « l'État moderne », à savoir : « La souveraineté, le monopole de l'usage légitime de la force physique pour assurer l'ordre public, faire exécuter les contrats, et pour décourager les agressions extérieures, la recherche de l'intérêt général au moyen de processus institutionnels et de politiques publiques, et la dotation en ressources matérielles, naturelles, sociales, culturelles et humaines et leur développement » (Jinadu, 2007).

A ce titre, la RD Congo revêt une dimension paradigmique. En effet, si aucun pays africain ne dispose d'un potentiel minier aussi considérable en revanche, nulle part ailleurs la désagrégation de l'État n'a été poussée aussi loin. Même si plusieurs facteurs de nature politique, sociale ou culturelle peuvent expliquer cette situation, il ne fait aucun doute qu'il existe un lien fort entre ces deux dimensions.

En premier lieu, on peut supposer que l'histoire de l'État-postcolonial congolais et l'immensité de son territoire, comme c'est souvent le cas en Afrique, soient à l'origine d'un « manque d'intégration institutionnelle » (Hesselbein, 2007). Ce phénomène, se traduisant par un déficit de connexion et de contrôle du pouvoir central sur les administrations locales, favoriserait alors, la juxtaposition de territoires soumis à différents types de souverainetés partagées ou concurrentielles. Il en découlerait une incapacité de l'Etat à asseoir son pouvoir, et donc son autorité politique sur l'ensemble du territoire national.

En second lieu, nombreux sont les analystes qui considèrent que l'affaiblissement ou l'effondrement de certains des États africains, dont celui de la RD Congo, est largement attribuable au maintien au pouvoir d'une classe étatique « kleptomane » (De Saint Moulin, 2003; Fatal transactions, 2006; Mbuya, 2004; Olson, 2004; Pourtier, 2002; Rackley, 2006). Il est un fait, que dans ce pays et depuis le règne du Président Mobutu,

d'importantes ponctions ont été effectuées sur les devises obtenues grâce à l'exportation des ressources naturelles et sur les prêts accordés par la communauté internationale. A ce sujet, les analyses de Jean-Claude Williame sont fondatrices et demeurent d'une grande portée analytique. Il met en avant trois éléments fondamentaux du patrimonialisme dans la société congolaise des années 1960 : l'appropriation des charges publiques par les élites, le morcellement politique et territorial et l'emploi d'armée personnelles (milices privées) et de mercenaires (Williame, 1972).

En troisième lieu, dans son étude de l'État congolais, Hesselbein évoque une « multiplicité institutionnelle ». Ce concept sert à désigner la coexistence de différents pouvoirs plus ou moins légaux et légitimes, qui cohabitent ou entrent en compétition avec les institutions publiques. Il s'agit principalement des autorités traditionnelles, des réseaux néo-patrimoniaux<sup>20</sup> (patrons, seigneurs de guerre, partis politiques) ou encore des diverses organisations internationales présentes sur le territoire (Hesselbein, 2007).

L'existence d'une forte « multiplicité institutionnelle» en RD Congo laisse entrevoir que dans ce pays, et plus généralement dans les États postcoloniaux, l'implantation de la « bonne gouvernance » impose de prendre en compte la complexité et les spécificités de la culture étudiée. Il est donc important de se référer aux analyses

<sup>20</sup> L'auteur distingue les concepts de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme en se référant à des auteurs tels que Max Weber, Richard Sandbrook ou encore Samuel Eisenhans. Nous retiendrons des travaux de Hesselbein les définitions suivantes. Un système patrimonialiste est caractérisé par : un rapport de subordination des membres du réseau aux chefs qui jouent un rôle de protecteurs, l'absence de division entre les sphères privées et publiques, les chefs de réseaux ou patrons qui sont en mesure de former une classe capitaliste embryonnaire. Un système néo-patrimonialiste participe à une destruction de tous les actifs, les patrons ou chefs de réseaux peuvent être assimilés à des « seigneurs de guerres ». Ces derniers exercent un pouvoir personnel sur la vie économique et dilapident les ressources de l'État. Dans un système néo-patrimonial, les populations ont tendance à considérer les institutions formelles de l'État comme des menaces.

développées par Chauveau, Le Pape et De Sardan sur « la pluralité des normes et leur dynamique en Afrique » (Chauveau et al., 2001).

Si l'étude du processus de réforme du secteur minier consiste à étudier les évolutions institutionnelles, celles des normes légales et règlementaires, il s'agit surtout de poser la « *problématique de l'écart* entre le droit et les pratiques usuelles, écart dont on sait l'importance en Afrique » (Chauveau et al., 2001). Comme le développent ces auteurs, il s'agit non seulement d'étudier les caractéristiques des nouvelles institutions et normes de légitimité adoptées par le biais du processus de réforme, mais également de chercher à comprendre quels sont les modes d'exercice du pouvoir qui dominent au sein de l'État et dans les territoires et les espaces sociaux qui échappent à son contrôle. Pour ce faire il convient d'envisager « la pluralité des normes » -« normes officielles et normes pratiques »- qui cohabitent ou entrent en concurrence et qui déterminent un ou plusieurs modèles de gouvernance. Il importe donc, de tenter de décrypter la complexité et la variété institutionnelle et normative des différents systèmes de régulation du secteur minier congolais, en évitant de se positionner sur l'existence d'une « bonne ou mauvaise gouvernance ».

Cette approche paraît plus pertinente pour proposer une évaluation du processus de réforme initié dans le cadre des programmes de développement. Elle permet d'analyser plus finement comment, ces politiques prennent en compte les enjeux politiques, sociaux ou encore anthropologiques de la « gouvernance » qui fondent la complexité et la spécificité des réalités congolaises.

Ainsi, en choisissant d'étudier le processus de réforme du secteur minier en RD Congo mené au nom de la « bonne gouvernance », il nous a paru essentiel de mesurer le potentiel des politiques de développement qui permettent de participer ou d'impulser une dynamique de reconstruction de l'État et de développement durable. Si dans les faits, notre étude permet de conclure que la stratégie privilégiée en RD Congo, ou certains de

ses outils, se révèle être de véritables leviers de développement, il serait alors possible d'envisager le transfert de ce potentiel de réforme à d'autres pays africains.

### I.3.7 Schéma récapitulatif du processus étudié

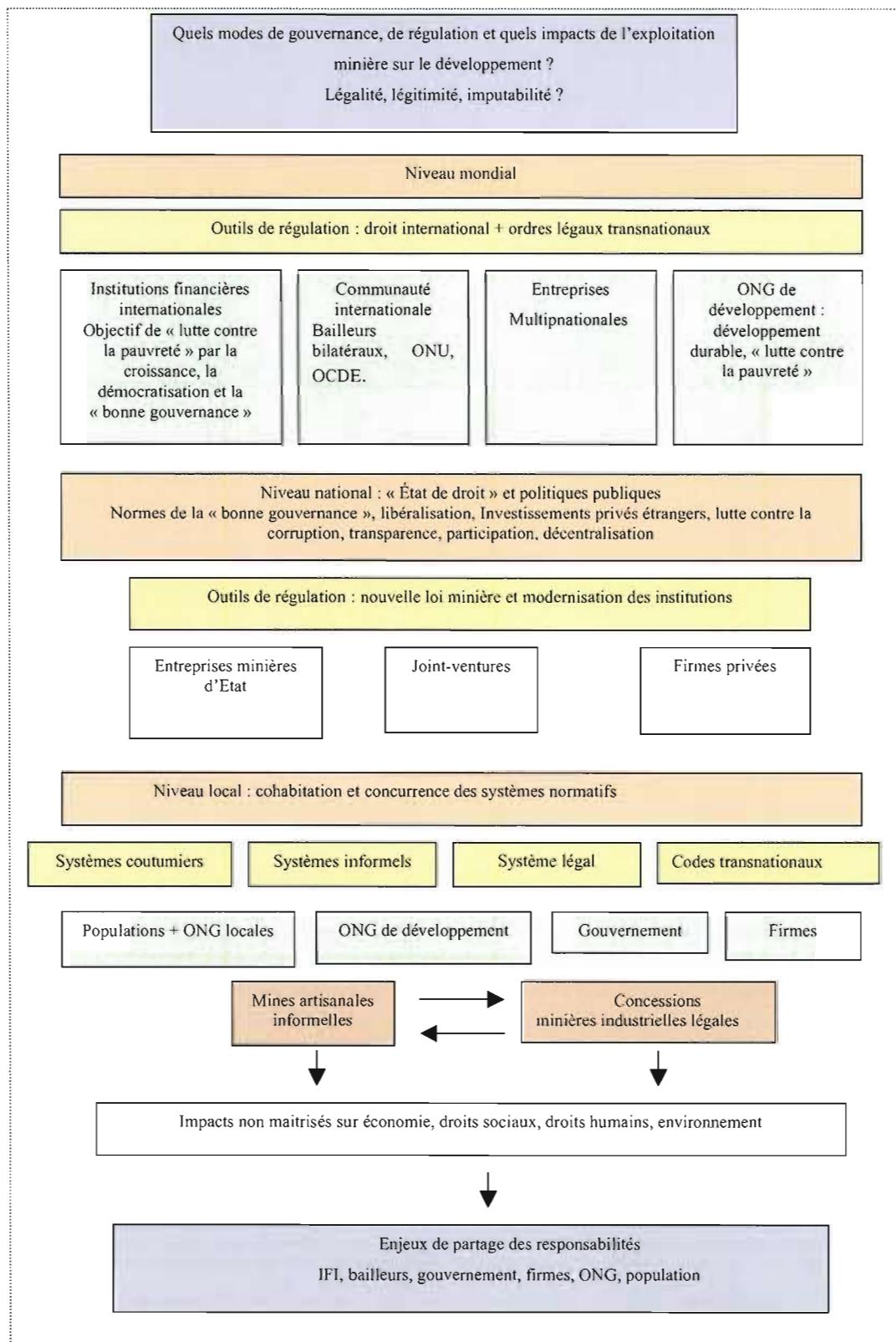
Notre approche privilégie une prise en compte systématique du rôle tenu par les acteurs dans le secteur minier. Dans chacune des thématiques et à chacune des étapes du processus de réforme étudié, l'accent est mis sur la nature et l'envergure des actions entreprises par chaque catégorie d'acteurs. Nous avons choisi de systématiser notre approche en questionnant ces actions à partir du statut de chaque acteur, et donc du pouvoir politique, social ou économique dont il dispose. Les actions ainsi posées sont analysées à partir de la double problématique de leur légalité et de leur légitimité.

**Tableau 2. Acteurs de la gouvernance minière en RD Congo**

• Acteurs internationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale)</li> <li>• Bailleurs bilatéraux</li> <li>• Organisations de l'ONU</li> </ul>
• Acteurs transnationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmes minières (juniors et multinationales), les « joint-ventures »</li> <li>• ONG de développement</li> <li>• Réseaux de commercialisation légaux et illégaux</li> </ul>
• Acteurs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les entreprises minières d'État</li> <li>• L'État Congolais</li> </ul>
• Acteurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrations et services publics</li> <li>• ONG et associations locales</li> <li>• Mineurs artisanaux et leurs familles</li> <li>• Populations</li> </ul>

Le schéma suivant résume la démarche de recherche telle qu'elle a été élaborée dans le cadre de cette thèse. Le détail de la méthodologie se trouve en Appendice A de la thèse.

**Figure 4: Schéma récapitulatif des principales dimensions de l'analyse**



#### I.4 UN CORPUS D'ARTICLES QUI CONFERENT UNE COHERENCE A LA THESE

Le corps de la thèse est composé de quatre articles constituant un corpus de textes qui répondent à la question de recherche suivante: « Dans quelle mesure le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier, destiné à favoriser la « bonne gouvernance » et la croissance – envisagé comme levier principal de la « lutte contre la pauvreté » - est-il en mesure d'impulser une évolution des pratiques et une amélioration des conditions de vie des populations congolaises ? ».

Afin d'étudier les conditions d'élaboration, de mise en œuvre et les impacts de la réforme du secteur minier, nous avons choisi une approche transversale qui permet:

- D'effectuer un repérage systématique des différents acteurs, de la nature et de l'envergure de leur intervention dans le processus
- D'aborder différentes thématiques centrales (droits humains, environnement, droits sociaux, conditions de vie) pour aborder les enjeux de la « lutte contre la pauvreté ».
- De suivre de manière chronologique l'évolution du processus d'implantation de la réforme
- D'étudier les défis particuliers posés à l'implantation du processus de réforme dans quatre provinces congolaises : Kinshasa, Katanga, Kasaï-Oriental, Nord-Kivu
- De mettre à jour des « réalités » encore peu ou pas documentées dans la littérature existante
- D'aborder de manière globale la question des impacts du secteur minier, en s'intéressant aux liens qui existent entre les dimensions sociales, environnementales, économiques, politiques et culturelles du développement.

#### I.4.1 Un corpus composé de quatre articles

Ce corpus de textes est constitué par des articles qui ont été rédigés entre les années 2004 et 2008. Afin de couvrir la période choisie pour cette thèse, qui s'étend de la fin des années 1990 à l'année 2008, les articles se basent essentiellement sur l'étude de sources secondaires. Cependant, deux d'entre eux (articles trois et quatre) intègrent les résultats de notre recherche, fruits de trois séjours en RD Congo effectués en novembre-décembre 2007, avril-mai et septembre 2008. La démarche de récolte de données et d'analyse est détaillée dans l'Appendice A, consacré à la partie méthodologique de la thèse.

- 1) «La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales: la République Démocratique du Congo» dans *L'Afrique des grands Lacs, Annuaire 2004-2005*, sous la direction de S. Marysse et F. Reyntjens, L'Harmattan, Paris, 2005, p.263-287.
- 2) “Governance, Human Rights and the Mining Sector in the Democratic Republic of the Congo”, chapter in Bonnie Campbell (ed.), “Mining in Africa: Regulation and Development”, Uppsala (Sweden): Nordic Africa Institute and London: Pluto Editions, IDRC Ed. (Canada), August 2009, pp 187-243.
- 3) « Environmental liability in the mining sector: heritage and prospects for development in the Democratic Republic of the Congo», chapter in Jeremy Richards, Sustainable Development in the Mineral Industry, (sous la direction), Alberta, Canada, to be published, 2009.
- 4) «La réforme du secteur minier en RD Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction », in Afrique contemporaine, Nouveau voyage au Congo: les défis de la reconstruction, n° 227 –2008/3, De Boeck Université, pp. 53-80.

Grâce à un travail théorique et méthodologique mené en amont de la rédaction, nous avons élaboré notre plan de travail dans le but de construire un véritable corpus,

duquel émerge une unité à la fois thématique et problématique. Ainsi chaque article a une fonction particulière dans l'analyse, mais s'insère aussi dans une problématique commune, elle même fortement arrimée aux hypothèses principales.

#### I.4.2 Construction d'une grille d'analyse pour tester les principales hypothèses

Afin de vérifier nos hypothèses de départ, nous avons privilégié une démarche qui utilise deux entrées. La première développe l'analyse du processus d'élaboration et d'adoption de la réforme des cadres institutionnels (*top-down*), la deuxième questionne les mutations induites à partir d'une étude des impacts et de l'évolution des pratiques (*bottom-up*). A partir des hypothèses principales, chaque article décline une série de dimensions qui correspondent à des hypothèses et concepts de type opératoires, développés à des fins de démonstration et d'analyse. La démonstration ouvre sur de nouveaux concepts opératoires mais aussi théoriques qui sont discutés dans le cadre de chacun des articles et dans celui de la partie réservée à la synthèse de la thèse.

La construction de la problématique, nous a permis de dégager certaines dimensions conceptuelles et centrales pour notre étude. Elles sont développées dans la partie problématique de la thèse (Partie I) et font l'objet d'une étude dans le cadre de chacun des articles.

Les enjeux théoriques préalablement repérés, nous ont servi d'appui pour élaborer une grille d'analyse. Cette grille reprend les grandes dimensions de notre problématique afin d'analyser, à partir d'une étude de cas, le processus d'opérationnalisation, depuis l'étape de la conception jusqu'à celle de la mise en œuvre d'une politique publique. Elle permet également de catégoriser les acteurs engagés dans le processus de réforme. Ce repérage préliminaire constitue un outil privilégié pour questionner le rôle des acteurs en fonction de leur statut et de leur positionnement dans l'espace social mais aussi économique et politique.

**Tableau 3. Grille d'analyse**

• Matrice intellectuelle des politiques	• Quel modèle de développement pour quels objectifs ? (matrice intellectuelle)
• Dispositifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels cadres de référence sont construits pour la mise en place de la régulation ?</li> <li>• Quels sont les modes de régulation élaborés pour assurer la légitimité du modèle ?</li> </ul>
• Normes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels types de normes en découlent ?</li> </ul>
• Impacts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment évoluent les pratiques ?</li> <li>• Quels sont les impacts de telles pratiques ?</li> </ul>
• Responsabilités et légitimité des politiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelle est la légitimité du modèle?</li> <li>• Quelles sont les responsabilités et les mécanismes d'imputabilité auxquels sont soumis les acteurs du développement ?</li> </ul>

#### I.4.3 Le choix des thématiques abordées

La problématisation du sujet a permis d'établir un premier repérage théorique et historique, puis d'effectuer un choix concernant les thématiques qui sont abordées dans chacun des articles. C'est principalement, en partant de l'étude des politiques de développement et de notre connaissance du terrain congolais, que nous en sommes venus à sélectionner quatre thèmes de travail.

Les choix opérés correspondent aux principales thématiques développées par la communauté internationale et les IFI dans le cadre des Objectifs de Développement du

Millénaire, notamment : les droits humains, la protection de l'environnement et les droits sociaux.

Ainsi, le premier article est intitulé : « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo ».

Il est construit autour de l'hypothèse selon laquelle, les réformes amorcées aient surtout eu pour effet de redéfinir les normes du secteur, principalement dans des domaines critiques comme le développement social, l'économique, la protection de l'environnement. Domaines où les objectifs sont difficilement atteints.

Si cet article a permis d'effectuer le repérage des principaux acteurs du secteur et du rôle qu'ils ont joué dans l'impulsion du processus, il a surtout participé à orienter nos réponses face aux quatre premières questions posées dans la grille d'analyse :

- 1) Quel modèle de développement pour quels objectifs ? (matrice intellectuelle)
- 2) Quels cadres de référence sont construits pour la mise en place de la régulation ?
- 3) Quels sont les modes de régulation élaborés pour asseoir la légitimité du modèle ? (stratégie proposée)
- 4) Quels types de normes en découlent ?

Afin d'aborder les questions du modèle de développement et des cadres de référence mobilisés, nous avons choisi d'effectuer un retour sur les programmes de développement appliqués par les IFI, depuis leur retour dans le pays. Cette mise en contexte est une étape importante pour présenter les liens ténus qui existent entre le modèle de développement élaboré à un niveau international et le processus de réforme sectoriel adopté par le gouvernement national. Cette étape de la recherche permet donc d'analyser, non seulement la matrice intellectuelle des programmes de développement, mais également la stratégie opérationnelle proposée par les IFI pour agir sur les politiques publiques congolaises.

La réforme du secteur minier se base sur deux instruments de politique publique qu'il convient d'étudier en profondeur : la loi et les institutions.

Pour répondre à la question des normes, nous avons pris le parti d'analyser de façon systématique le contenu du nouveau code et règlement minier congolais. Pour ce faire, nous avons élaboré une grille d'analyse qui par la suite, a fait l'objet d'une publication sous le titre : «Guide d'utilisation, Comment appréhender un code minier ?» qui ne fait pas partie du corpus des quatre publications de la thèse (Appendice C). Ce travail de recherche est joint à la thèse car il permet d'illustrer la méthodologie appliquée pour l'analyse du code minier de la République démocratique du Congo. Il peut-être considéré comme un outil méthodologique novateur dont la fonction consiste à orienter de futures recherches sur les codes miniers menées dans par des chercheurs en sciences humaines.

Cette seconde étape de l'analyse des textes de loi est essentielle. Elle correspond à un exercice de traduction et d'interprétation de textes légaux à partir d'une approche de sociologie politique. Elle permet aussi d'effectuer un repérage des nouvelles normes contenues dans la loi, et de les comparer avec les anciens textes légaux avec lesquels elles sont amenées à cohabiter (pour les anciens investisseurs) ou à se substituer (pour les nouveaux investisseurs).

La problématique institutionnelle est également abordée. Elle vient compléter le panorama des nouveaux instruments de régulation créés dans le cadre de la réforme des politiques publiques du secteur minier congolais.

Une série de questions émerge de l'analyse systématique des nouveaux cadres. Elles concernent les impacts potentiels de la mutation des normes et des reconfigurations institutionnelles. Ces interrogations sont reprises de façon approfondie dans les trois articles suivants. Il s'agit de la problématique des droits humains, abordée à partir des mesures socio-économiques favorables aux populations locales, de la création d'emplois et de la protection de l'environnement.

Ces trois articles (deux, trois et quatre) sont nourris d'observations, d'entretiens et d'informations recueillies lors de la réalisation des trois séjours de recherche effectués en

RD Congo. Le format de publication ne nous ayant pas permis d'intégrer une partie méthodologique, nous avons pris le parti de détailler cette étape de la démarche de recherche en Appendice A.

Le deuxième article est élaboré autour du thème : « Gouvernance, droits humains et secteur minier en République démocratique du Congo ». Notre hypothèse de départ repose sur l'idée que « pour l'essentiel, la promotion des droits humains passe par la mise en place de mécanismes de répartition équitables de la richesse, nécessitant l'existence d'institutions légitimes implantées sur l'ensemble du territoire ». L'objectif de cet article consiste donc à étudier dans quelle mesure les nouvelles stratégies de développement du secteur minier sont capables d'une part, de limiter les violations massives des droits humains qui sont liées au contexte de prédation des ressources minières et capables d'autre part, à participer à améliorer les conditions de vie des populations congolaises. En s'appuyant sur le contenu de la loi et des modalités de fonctionnement des institutions spécialisées, il s'agit d'évaluer le potentiel d'application des nouvelles normes destinées à favoriser la sécurité, la transparence et à limiter l'arbitraire. L'existence de cadres de régulation internationaux est également prise en compte car ces derniers sont mobilisés par certains acteurs qui œuvrent en RD Congo (IFI, bailleurs, firmes).

Considérant la question des droits humains comme une entrée possible, cet article tente de répondre à cinq questions contenues de la grille d'analyse :

- 1) Quels types de normes sont en vigueur ?
- 2) Comment évoluent les pratiques ?
- 3) Quels sont les impacts de telles pratiques ?
- 4) Quelle est la légitimité du modèle ?
- 5) Quelles sont les responsabilités des acteurs ?

Le second et le troisième article s'articulent autour de la question de la dégradation de l'environnement par le secteur minier, et des répercussions constatées sur les conditions de vie et de travail des populations.

Le troisième article est plus particulièrement consacré aux enjeux du « Passif environnemental dans le secteur minier : héritage et perspectives de développement en RD Congo ». Il est construit autour de l'hypothèse suivante : les nouvelles institutions et normes environnementales introduites dans le secteur minier seraient peu, ou mal, adaptées à une véritable prise en compte et à un contrôle du passif environnemental du secteur minier, des nouveaux enjeux posés par l'arrivée massive de nouveaux investisseurs ou encore des impacts de l'activité minière artisanale.

Les normes environnementales introduites dans la nouvelle législation minière sont présentées et analysées. Les institutions spécialisées en charge de leur application et leurs modalités de fonctionnement au cours des premières années suivant leur mise en place y sont décrites.

Afin de prendre la mesure des impacts de la mondialisation sur ce secteur, nous étudions également les cadres de régulation transnationaux que mobilisent les bailleurs et les firmes, dans l'optique de limiter les impacts de leurs activités sur l'environnement.

A défaut de pouvoir mesurer empiriquement les impacts environnementaux de l'activité minière, le texte se base sur une analyse des principales études disponibles qui recensent ces impacts liés aux activités minières en RD Congo. Enfin, à la lumière des défis qui se posent, une série d'hypothèses et de questions sont abordées (cf. grille d'analyse) :

1. Quels types de normes environnementales existe-t-il pour réguler les activités minières ?
2. Comment évoluent les pratiques ?
3. Quels sont les impacts environnementaux du secteur minier ?
4. Quelle est la légitimité du modèle ?
5. Quelles sont les responsabilités qui incombent aux différentes catégories d'acteurs ?

Le quatrième et dernier article porte sur la thématique de « la réforme du secteur minier en RD Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction ».

L'objectif de cet article est de présenter un bilan à mi parcours du processus de réforme engagé en 2002.

L'hypothèse centrale de cet article peut être formulée en ces termes : « Il semblerait que le modèle de développement du secteur minier qui est basé sur la croissance et l'implantation de la « bonne gouvernance », soit inadapté pour prendre en compte la diversité et la complexité des problématiques posées par le secteur industriel et artisanal. Il ne comporterait donc qu'un potentiel très limité de réforme des pratiques, de pacification des zones minières et de « lutte contre la pauvreté ».

Cet article se concentre principalement sur les opportunités et les obstacles rencontrés pour transformer le secteur minier en levier de croissance et de développement social durable. Fruit d'un séjour de recherche dans les principales provinces minières, cet article présente une analyse détaillée de la situation actuelle des secteurs industriel et artisanal. En posant les enjeux de reconstruction économique, politique et sociale du secteur et plus globalement du pays, il permet d'ouvrir le questionnement sur les défis qui se posent aux différentes catégories d'acteurs pour participer au développement de la RD Congo.

La seconde partie de la thèse est constituée de ces quatre articles, tous acceptés pour publication dans des ouvrages spécialisés sur la question minière (articles 2 et 3) et des revues spécialisées sur l'Afrique (articles 1 et 4).

## Partie II

### ARTICLES ET CHAPITRES DE LIVRES

**II.1 ARTICLE I - LA REFORME DES LEGISLATIONS MINIERES EN AFRIQUE  
ET LE ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES : LA  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

par Marie Mazalto<sup>21</sup>

#### Summary

This study is devoted to the analysis of the drawing up and the contents of the new mining legislation of the Democratic Republic of Congo, adopted in July 2002. It is based on a comparative analysis of the country's old and new mining legislation in order to trace evolving normative tendencies in the sector.

The analysis permits documenting the dominant role played by the international financial institutions and notably that of the World Bank in the process of reform of mining legislation. It also draws attention to the trend towards the "harmonization" of the mining legislations among countries with a view to further the liberalization of legislative and fiscal frameworks, as well as to the process of the redefinition of the role of the State in the sector. More generally, these policies appear to have been conceived in order to attract foreign investments and to develop a mining industry for export. Concerning the new social and environmental standards introduced in the new national legislation of the DRC to regulate mining activity, there is strong reason to believe that the increase in standards may of itself, not be sufficient to guarantee their respect and their application with a view of favouring sustainable development and poverty reduction.

---

<sup>21</sup> L'auteure tient à remercier Suzie Boulanger et Patrick Martineau pour leur précieuse collaboration.

### II.1.1 Introduction

Cette étude s’insère dans la suite des travaux du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) entrepris depuis trois ans, qui portent sur la réforme des cadres réglementant l’exploitation minière du Ghana, Mali, Madagascar, Tanzanie et Guinée (Campbell, 2004). Ce travail livre quelques lignes des recherches en cours sur la réforme de la législation en République démocratique du Congo (RD Congo), qui s’insère dans un mouvement plus vaste, en Afrique et ailleurs, de libéralisation des cadres juridiques et fiscaux du secteur minier.

Il ressort de cette étude que les programmes mis en œuvre par les pays, avec l’assistance des institutions financières internationales (IFI), se caractérisent par l’implantation de réformes macroéconomiques et structurelles destinées à favoriser l’entrée de capitaux étrangers. Ces politiques de libéralisation, basées sur des objectifs de croissance, sont destinées à promouvoir le développement principalement par le biais d’une consolidation du processus démocratique et de mesures de «lutte contre la pauvreté».

Or, il semblerait que les réformes amorcées aient surtout eu pour effet de redéfinir les normes du secteur, principalement dans des domaines critiques pour l’atteinte des objectifs de développement social, économique et pour la protection de l’environnement. C’est dans cette perspective et ordre de préoccupation que nous proposons une analyse du nouveau Code minier de la RD Congo.

### II.1.2 Chronologie de la mise en place de la réforme du Code minier en RD Congo: le rôle tenu par les institutions financières internationales

Parmi les idées importantes, soulignons la rapide reprise de l’activité des IFI au Congo-Kinshasa. Depuis le début des années 1980, les indices économiques de la RD Congo font état d’un recul très prononcé de la production minière, la guerre ayant

consacré la perte de contrôle du pays sur sa production, et ce, au bénéfice des économies voisines. Malgré tout, l'objectif de convertir la RD Congo en une destination attrayante pour les investisseurs est au centre de la stratégie des bailleurs de fonds et du gouvernement qui misent principalement sur les ressources naturelles du pays, mines, foresterie, et agriculture, pour assurer la relance et lutter contre la pauvreté.

On note d'ailleurs une référence dans le document stratégique de la Banque mondiale daté de 1992, portant sur l'importance de favoriser et de sécuriser les investissements dans le secteur minier :

Le principal objectif de l'intervention des bailleurs de fonds dans le secteur minier en Afrique, qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financement des investissements, devrait être de faciliter l'investissement privé et d'aider à atténuer, pour l'investisseur privé, les risques inhérents au pays et au projet (World Bank, 1992b).

C'est également dans cette optique qu'en 1997, le PNUD offre une aide technique à la RD Congo pour l'élaboration d'un plan triennal de reconstruction. S'en suit, en décembre de la même année, une réunion des «Amis du Congo», convoquée par la Banque mondiale qui réunit 17 pays donateurs et neuf agences bilatérales et multilatérales autour du thème des besoins de reconstruction du pays. Une promesse de prêt, datée de 1998, consisterait en un déboursement de quelques 1,7 milliards de dollars US pour le "Programme de stabilisation et de redressement économique"<sup>22</sup>. Le plan souscrit :

(...) à la libéralisation du secteur [minier] et à la promotion de l'investissement privé, aussi bien qu'à la suppression de réglementations limitant l'investissement. On encourage également une plus grande compétition, des mesures pour réduire la

---

<sup>22</sup> Dans les faits, ce fonds ne sera pas alimenté et la somme promise non distribuée.

contrebande et pour transformer les grandes compagnies minières parapubliques en sociétés de holding d'État<sup>23</sup>.(Collins, 1998)

En 1999, le pays enclenche la reprise du processus de paix qui culminera avec la signature des Accords de Sun City, signés en avril 2002, en Afrique du Sud. Durant cette période, les représentants congolais, en étroite collaboration avec les bailleurs, multiplient les plans de stabilisation et de relance économique, qui se caractérisent par trois dimensions essentielles, à savoir l'ampleur des réformes, la rapidité de leur mise en application et la participation très marquée des IFI. Dès 2001, il en résulte, après dix ans d'absence, un retour de la Banque mondiale et du FMI en RD Congo. L'objectif 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.

Un document de l'OCDE, daté de septembre 2001<sup>24</sup>, précise à cet effet qu'il importe avant tout de: «Renouer avec la confiance des investisseurs locaux et étrangers, et jeter les bases de la croissance et du développement de l'économie» (Maton et Solignac-Lecomte, 2001). Les bailleurs de fonds conservent cependant une attitude prudente, insistant pour lier le versement effectif des fonds à une stabilisation politique et aux efforts du gouvernement pour promouvoir la paix, les réformes économiques et institutionnelles comprises dans les programmes de relance.

C'est pourtant dans un contexte, où les principaux pôles miniers du pays souffrent encore d'une grande instabilité, que selon toute vraisemblance, les IFI et le gouvernement

---

<sup>23</sup> A cette époque, L.D Kabila favorise une politique plus nationaliste qui limite l'enthousiasme des bailleurs de fond. Le Plan ne verra pas le jour.

<sup>24</sup> Il convient de rappeler tout d'abord le contexte politique dans lequel furent initiées ces réformes. Depuis l'assassinat de L.D. Kabila, en janvier 2001, la RD Congo est dirigée par son fils Joseph. Ce dernier hérita d'un «parlement de transition», installé à l'époque à Lubumbashi et devenu, par décret présidentiel, siège du parlement. Les membres du parlement de transition, tous nommés et non élus, constituaient un gouvernement provisoire jusqu'aux futures élections. Les bailleurs de fonds initient donc un processus de réforme en collaboration avec un gouvernement multipartite susceptible de voir la légitimité de ses décisions contestée dans un futur proche.

congolais se seraient entendus sur l'urgence de modifier la législation minière. Cette stratégie de relance, qui s'appuie sur des réformes de nature économique, est envisagée comme un levier devant permettre au pays de retrouver le chemin de la paix en passant par celui de la croissance.

A ce titre, la «stratégie d'assistance»<sup>25</sup>, programme élaboré par le Groupe de la Banque mondiale, est mise en place afin de répondre adéquatement aux besoins spécifiques du pays. En RD Congo, ce plan se déploie, par le biais de la Stratégie d'aide transitoire<sup>26</sup> qui implique un programme de réformes macroéconomiques et structurelles ayant comme objectif de stabiliser l'économie, de garantir la paix et de lutter contre la pauvreté.

Plusieurs programmes et mesures de sortie de crise sont élaborés tels que:

Le Programme triennal minimum actualisé -1999-2001- élaboré par le gouvernement avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale. La réforme du secteur minier est présentée comme prioritaire.

Le Programme intérimaire renforcé (PIR) -2001-2002- mis en place par le gouvernement avec le concours des institutions de Bretton Woods. Il est principalement destiné à remettre l'économie congolaise sur la voie de la croissance par une politique de libéralisation et d'ouverture aux investissements étrangers.

La Stratégie de réduction de la pauvreté prend forme avec le programme intérimaire de réduction de la pauvreté -2002- qui fait la promotion de l'élimination du monopole sur le commerce des diamants, ainsi que la promulgation d'un nouveau Code des investissements et Code minier (World Bank, 2002a).

Enfin, le PMURR (Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et réhabilitation) sert de cadre de référence des opérations concertées de reprise de la

<sup>25</sup> Se référer au site Internet de la Banque mondiale, sélection par pays: *République Démocratique du Congo*. La majorité des documents cités sont disponibles en langue anglaise.

<sup>26</sup> Approuvée en juillet 2001 et renouvelée en 2004.

coopération entre la RD Congo et la Banque mondiale conformément à la Stratégie d'aide transitoire pour la période 2002-2005. Il s'agit de faire du PMURR un instrument de consolidation des acquis du PIR, de stabilisation et de relance économique.

C'est dans le cadre du PMURR que la réforme du Code minier a été entreprise, en proche collaboration avec les experts de la Banque mondiale :

Avec le support de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé un Code des investissements qui a été approuvé par le parlement, et une première version du Code minier, qui a été envoyée au parlement pour approbation (...). Avec d'importantes ressources naturelles, la RD Congo possède un potentiel qui peut en faire un des pays les plus riches du continent. Pour accéder à ce potentiel il importe d'implanter la paix et la bonne gouvernance<sup>27</sup>(World Bank, 2001a).

Un second document, daté de 2001, émanant cette fois du gouvernement congolais, confirme le rôle tenu par les bailleurs dans le processus d'élaboration et d'adoption du nouveau Code :

Avec l'assistance de la Banque mondiale, le gouvernement a préparé une version préliminaire du Code des investissements et du Code minier. (...) Le gouvernement prendra en compte les commentaires émis par les représentants de la Banque mondiale sur les versions préliminaires des Codes avant qu'ils soient finalisés<sup>28</sup>(Democratic Republic of the Congo, 2001).

En mai 2002, soit quelques mois avant l'adoption du nouveau Code minier, le représentant résident de la Banque mondiale, M. Otto Rühl, saluait d'ailleurs la volonté

<sup>27</sup>Traduction libre de l'auteure

<sup>28</sup>Traduction libre de l'auteure.

politique du chef de l'État congolais dans la mise en œuvre du nouveau cadre juridique en soulignant que:

Celui-ci [le nouveau Code des mines et des carrières] s'inscrit dans le cadre du programme multisectoriel défini et négocié entre les institutions de Bretton Woods et le gouvernement de la RD Congo. Ce programme a pour objectif principal la lutte à la pauvreté (Emery Mukendi Wafwana & Ass., 2002).

Également soucieux de rassurer les investisseurs, le directeur du département des Ressources minières mondiales de la Banque mondiale déclarait lors d'un séminaire tenu à Kinshasa en présence des différents acteurs du secteur minier :

La Société financière internationale est très encouragée en tant qu'investisseur et prêteur par le nouveau Code minier (...), elle compte jouer un rôle décisif dans les premiers investissements en tant que détenteur d'actions comme intermédiaire impartial qui rassure à la fois les partenaires du secteur privé et du secteur public. Cela aura un effet d'entraînement pour les autres investisseurs et bailleurs de fonds (Bond, 2002).

L'adoption rapide et satisfaisante de toutes ces mesures par le gouvernement du Congo aura permis au pays d'être éligible, dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés)<sup>29</sup>, à un programme progressif d'allègement de la dette, chiffrée à environ 14 milliards de dollars US. L'annulation d'une majeure partie des sommes dues vient consacrer l'engagement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux dans le processus

<sup>29</sup> La RD Congo a présenté un DSRP-I en mars 2002, estimant qu'elle sera en mesure de présenter un DSRP final en 2005. Au point de décision, prévu pour 2006, la RD Congo devrait bénéficier des allégements de la dette suivants: 1) l'annulation de 90% du service de la totalité de la dette extérieure durant la période allant de 2003 à 2006; 2) la réduction de 90% du service de la dette sur les crédits de l'Association Internationale pour le Développement, filiale de la Banque Mondiale, de 2003 à 2026 (soit un montant de 1,031 milliards \$US); 3) la réduction annuelle moyenne du service de la dette envers le FMI d'environ 50% jusqu'en 2012; 4) l'annulation à hauteur de 80% du stock de la dette au point d'achèvement, la dette de la RD Congo passerait de 8,404 milliards de dollars US à 1,557 milliards en valeur actuelle nette.

de relance du pays, permettant ainsi aux pouvoirs publics de rediriger certains des fonds, actuellement destinés à payer le service de la dette, vers des politiques sociales de lutte à la pauvreté.

Afin d'interroger le potentiel de développement social contenu dans la nouvelle législation, nous proposons maintenant d'explorer quelques-unes des principales normes du nouveau Code minier congolais. Commençons par constater que la nouvelle codification a l'avantage d'apporter des clarifications sur un bon nombre d'enjeux et d'introduire une plus grande transparence, ainsi que d'inciter à une prise en compte de certaines dimensions, comme l'environnement, qui avaient été jusqu'ici passés sous silence.

#### II.1.3 L'ancien et le nouveau Code minier : fiscalité, rôle de l'État et système de droit

Depuis que Léopold II, roi des Belges, fit du Congo sa possession personnelle à la suite de la Conférence de Berlin en 1885, de multiples décrets, ordonnances-lois et arrêtés ministériels touchant l'exploitation minière ont été promulgués. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code minier du 11 juillet 2002, quatre grands textes de loi ont, tour à tour, encadré les activités minières au Congo (Mutombo, 1999; RD Congo, 2002)<sup>30</sup>. Le Décret Royal du 8 juin 1888 est longtemps resté un texte de référence, introduisant les deux principes de base fondateurs de la législation sur l'exploitation minière au Congo. Premier principe, les richesses minérales se convertissent en propriété de l'État et la propriété foncière ne confère aucun droit sur les richesses minérales du sous-sol. Deuxième principe, l'exploitation minière ne peut se faire qu'en vertu d'une concession

---

<sup>30</sup> L'Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures [ci-après O-L 1981]. C'est sur la base de cette dernière que nous établirons notre comparaison avec le plus récent Code minier de 2002.

spéciale accordée par le gouvernement. Ce décret stipule également que les «indigènes» peuvent continuer l'exploitation minière sur les terres qu'ils occupent, renfermant déjà le germe de ce qui allait aujourd'hui devenir l'un des traits dominants de l'exploitation minière au Congo: l'exploitation minière artisanale<sup>31</sup>.

À biens des égards l'Ordonnance-Loi (O-L) de 1981 et le Code minier de 2002 sont distincts, tant au niveau de la forme que du contenu, contrairement aux différentes législations minières antérieures qui s'inspiraient manifestement les unes des autres en témoignant d'une évidente continuité. Pour illustration, le nombre d'articles que comporte respectivement la loi de 1981 et celle de 2002 fournit un bon indice du fossé qui les sépare<sup>32</sup> (RD Congo, 2003). Le premier constat qui s'impose est que le nouveau Code traduit le processus mis en œuvre par le gouvernement vers une approche «basée sur les règles» et qu'il est en conséquence plus détaillé, plus précis, et plus inclusif que la législation précédente.

#### II.1.4 Rôle de l'État

Premier constat, le Code de 2002 se caractérise par une redéfinition des mandats confiés à l'État dans le secteur minier, en instaurant une structure visant: «la liberté d'action minimale de l'État» (Bond, 2002). En revanche, l'investisseur privé est désormais doté d'un statut à la fois de titulaire, d'opérateur, de commerçant et de contribuable. Afin de se rendre compte de ce que signifie une telle redéfinition du rôle de l'État, un rapide retour à la période mobutiste s'impose. A cette époque, le gouvernement nationalise l'Union minière du Haut Katanga (1973-74) pour la convertir en société d'État

<sup>31</sup> Dans les faits, ce principe ne sera pas respecté et les populations locales n'auront pas ou peu accès aux minerais présents sur leurs terres.

<sup>32</sup> Si la première comptait 78 articles portant sur les mines, la seconde en compte quelque 344, que viennent compléter les 597 articles du Règlement minier qui l'accompagne.

connue désormais sous le nom de Gécamines<sup>33</sup> (Générale des Carrières et des Mines) (Saquet, 2000). Le secteur minier se convertit peu à peu en vecteur d'enrichissement pour des réseaux formant une élite décidée à faire «fructifier» son capital politique et économique (Bayart, 1989).

J. Maton et H.B Solignac-Lecomte analyseront l'évolution de la situation en ces termes :

Les années 1975-82 sont celles qui consacrent la "zaïrisation" de l'économie, sape la confiance des investisseurs et provoque la fuite des capitaux. A partir de 1980, le prix du cuivre commence à flétrir, et la Gécamines apparaît moins solide qu'on l'avait cru. Des rapports confidentiels, connus de la Banque mondiale, parlent de "fuites" des actifs et des ressources, qui seraient distribués parmi la cour de Mobutu.

(...) A partir de 1989, il est devenu clair que la Gécamines, véritable "vache à lait" du régime, peine de plus en plus à se maintenir sur le marché international. La Banque mondiale est convaincue que le protectionnisme et la manipulation des taux de change n'ont plus de sens dans le contexte de la globalisation, et que seule la privatisation peut restaurer une bonne gestion (Maton et Solignac-Lecomte, 2001).

La globalisation multiacteurs et le renforcement de la logique conjoncturelle du secteur, permettent d'expliquer en partie pourquoi le nouveau code, destiné à éviter de telles dérives, circonscrit et limite le rôle de l'État: «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» (RD Congo, 2002)<sup>34</sup>. Cette disposition rejoint par ailleurs les orientations de la CNUCED qui souligne également

<sup>33</sup> Il convient cependant de préciser que quelques temps après cette nationalisation, le monopole de la commercialisation des minerais de la Gécamines était concédé à la Société Générale de Belgique.

<sup>34</sup> Code, Titre I; Chapitre II.

l'importance de doter l'État, régulateur, des moyens nécessaires pour le contrôle des investissements directs étrangers (IDE) (CNUCED, 2003).

Reste à savoir si la nouvelle législation minière de la RD Congo, qui convertit l'État en organe de régulation du secteur, lui confère ce pouvoir de contrôle si essentiel à la promotion des intérêts nationaux ? Le premier constat concerne le renoncement de l'État à toute forme de prérogatives pour ses entreprises, désormais apparentées à des entraves aux lois de la libre concurrence<sup>35</sup>. Cette stratégie «partenariale» semble correspondre à une tentative pour limiter la marge de manœuvre politique des institutions publiques tout en s'assurant que leur mandat les destine principalement à assurer la transparence et la lutte à la corruption incluses dans les normes de la bonne gouvernance démocratique. Pour ce faire, le Code précise l'importance de réduire la «latitude discrétionnaire» des membres du gouvernement, principalement reliée au pouvoir accordé au ministre des Mines relativement à l'octroi de titres. Cette mesure serait destinée à marquer une rupture avec certains procédés de sélection arbitraires dans l'attribution des titres (RD Congo, 2002)<sup>36</sup>.

Par ailleurs, le nouveau Code légifère sur les modalités d'attribution des droits en précisant l'interdiction pour les membres de la fonction publique d'accéder aux droits miniers à titre individuel. Cette clause, et l'on pourra s'en étonner, précise que cette interdiction ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'une participation économique des fonctionnaires dans les sociétés minières (RD Congo, 2002)<sup>37</sup>. Il convient de se questionner à savoir si cette ouverture à une participation financière des membres de la

---

<sup>35</sup> Code, Titre I; Chap. II: «Lorsque l'État se livre seul ou en association avec les tiers à une activité minière, les personnes morales publiques, ainsi que les organismes spécialisés créés à cet effet sont traités sur le même pied d'égalité que les investisseurs privés qui se donnent à cette même activité».

<sup>36</sup> Code, Titre III; Chap. II.

<sup>37</sup> Code, Titre II; Chap. I: *Personnes non éligibles aux droits miniers ou de carrières*: «Personnes dont l'exercice des fonctions est incompatible avec l'activité minière: agents et fonctionnaires de l'État, les magistrats, les membres des forces armées, de la police et des services de sécurité, employés des organismes publics habilités à procéder aux opérations minières. Toutefois cette interdiction ne concerne pas leur prise de participation dans les sociétés minières».

fonction publique à des projets miniers, sans limitation aucune, ne risque pas d'ouvrir une nouvelle porte pour de futurs conflits d'intérêts dans l'attribution des nouveaux droits miniers. En cherchant d'un côté à limiter le pouvoir politique, «discrétionnaire», des membres du gouvernement, le Code ne risque-t-il pas, de l'autre, d'ouvrir un nouvel espace propice à des pratiques arbitraires encouragées par la recherche de l'intérêt personnel des réseaux et ce, au dépend des intérêts nationaux?

Concernant l'exportation de la production hors du territoire national pour traitement ou commercialisation, avec le nouveau Code, la direction des Mines accepte un faible degré de contrôle sur la sortie des «minerais à l'état brut». Dans sa demande, le titulaire est chargé de démontrer: «les avantages pour la RD Congo au cas où l'autorisation d'exportation serait accordée» (RD Congo, 2002)<sup>38</sup>, sachant que le titulaire du permis est totalement exonéré à la sortie, pour ses exportations en rapport avec le projet minier et de tous droits de douanes et autres contributions, de quelque nature que ce soit (RD Congo, 2002)<sup>39</sup>. Si l'entreprise doit démontrer les avantages induits par l'exportation des minerais bruts pour la RD CONGO, en revanche, c'est à la direction des mines qu'il incombe de vérifier si: «les conclusions du Titulaire sur l'inexistence d'une possibilité de traitement des minerais dans le Territoire National à un coût moins onéreux pour le projet minier sont fondées» (RD Congo, 2002)<sup>40</sup>.

Ces mesures illustrent comment le nouveau rôle conféré à l'État dans le secteur minier est davantage relié à la création d'un environnement financier favorable pour les investisseurs qu'à un contrôle politique qui lui permettrait d'exiger des investisseurs de justifier de pratiques répondant directement aux objectifs de développement économique et social du pays. L'étude de la fiscalité permet également d'illustrer cette tendance du nouveau code.

---

<sup>38</sup> Règlement, Art. 218.

<sup>39</sup> Règlement, Art. 234.

<sup>40</sup> Règlement, Art. 219.

### II.1.5 La fiscalité

Le rapport du Séminaire parrainé par la Banque mondiale sur «La contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité congolaise», tenu en avril 2002 juste avant l'adoption du nouveau Code, présente ainsi le nouveau régime fiscal: «même s'il est équitable, [il] n'est pas généreux» (Emery Mukendi Wafwana & Ass., 2002). Notre étude attentive du Code minier et de sa réglementation démontre que ce nouveau régime fiscal et douanier unique, bien plus que l'ancienne législation, est avant tout destiné à promouvoir la rentabilité du projet minier. Le Code introduit une baisse des différentes taxes reliées à l'exploitation minière. Du point de vue des revenus de l'État, les taxes sur la production prévues dans le nouveau Code, telles que les redevances minières, les taxes sur les intrants ou encore les droits de douanes à l'importation, sont jugées globalement plus avantageuses que celles perçues sous l'ancien régime fiscal. Cependant même si elles procurent des revenus plus stables et plus faciles à prédire, l'État accepte de les maintenir à un niveau très bas ou simplement de les éliminer pour garantir la compétitivité du pays à l'échelle internationale (Campbell et al., 2004).

L'introduction de deux articles portant sur les dispositions fiscales et douanières dites «plus favorables» et les conventions d'emprunt avec des bailleurs de fonds étrangers viennent consacrer l'approfondissement du processus de libéralisation du secteur:

Les titulaires, leurs sociétés affiliées et les sous-traitants peuvent se prévaloir de toute disposition fiscale ou douanière plus favorable à tout moment sans autre formalité. (Règlement, Art. 510).

Pour ses besoins de financement, le Titulaire de droit minier est autorisé à conclure avec un ou plusieurs bailleurs de fonds étrangers des conventions d'emprunt dans les conditions et termes similaires ou plus favorables que ceux pratiqués sur le marché (Règlement, Art. 543).

**Tableau 4. Comparaison des régimes fiscaux et douaniers**

Type de Contribution	Ancien Code	Nouveau Code
Droits superficiaires annuels: 2 premières années de recherche: pendant l'exploitation:	Aucun Aucun	0,03\$ US/ ha 5,00\$ US/ ha
Redevances minières: métaux ferreux: métaux non-ferreux: métaux précieux	non spécifié non spécifié non spécifié	0,5% 2% 2,5%
Contribution professionnelle sur les bénéfices :	40%	30%
Contribution sur le chiffre d'affaires : à l'intérieur : sur services rendus par des tiers: sur ventes à une unité de transformation à l'intérieur: sur achats de biens produits localement:	13% 13% 13% 13%	10% 5% 0% 3%
Contribution exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés :	25%	10%
Droits de douanes : à l'entrée avant exploitation: à l'entrée pendant l'exploitation: à l'entrée carburants/lubrifiants: à la sortie:	≥3% ≥3% ≥3% ≥3% à 10%	2% 5% 3% 0%

Source: Ordonnance-Loi 1981, *op. cit.* et Code minier RD Congo 2002, *op cit.*

On comprendra que ces clauses permettent aux entreprises de sortir librement des cadres de la législation nationale lorsque leurs intérêts financiers le justifient pour privilégier une «logique contractuelle» et obtenir les conditions d'exploitation les plus favorables. Le nouveau Code minier est donc basé sur une réglementation pour le moins «flexible» et peu contraignante pour les investisseurs étrangers désireux de profiter des avantages offerts dans les espaces économiques internationaux. Ceci fait dire au professeur James Otto, de l'École des Mines du Colorado, que relativement aux avantages consentis aux investisseurs: «Comparativement aux régimes fiscaux et douaniers de

certains pays, celui prévu dans le projet du code des mines et des carrières de la République démocratique du Congo est troisième en Afrique et dixième au Monde» (Emery Mukendi Wafwana & Ass., 2002). La sécurisation des investissements, nous l'avons illustré, passe par un abaissement des prélèvements fiscaux, mais également par une restructuration du système de droits sur les titres de propriété.

#### II.1.6 Multiplication des droits miniers : vers une rationalisation de l'environnement juridique

Autre caractéristique du Code de la RD Congo, le passage d'un «système conventionnel» à un «régime minier de droit commun», qui soumet tous les opérateurs miniers aux mêmes conditions de traitement. Ce changement sera-t-il en mesure de pallier les lacunes de l'ancienne législation évoquées précédemment? La réponse à cette question ne semble pas univoque.

En effet, sous l'ancienne législation, le commissaire d'État aux Mines (ministre des Mines) détenait un grand pouvoir discrétionnaire puisque le refus de l'octroi ou du renouvellement d'un permis ne donnait droit à aucune indemnité, dédommagement ou recours pour les demandeurs (Mutombo W.K, 1999b)<sup>41</sup>. Le système des conventions minières exposait les entreprises à un processus de négociations potentiellement long et fastidieux ou encore à des décisions arbitraires, facteurs peu propices à l'instauration d'un climat de transparence et de sécurisation des investissements.

La multiplication des différents types de droits, dans le Code de 2002, semble servir les objectifs d'encadrement, de facilitation, d'assainissement et de sécurisation de

---

<sup>41</sup> O-L 1981, Art. 15.

l'accès à des titres légaux pour les futurs investisseurs (RD Congo, 2002)<sup>42</sup>. Le texte de loi précise également que les garanties fournies par l'État aux détenteurs de droits passent avant tout par le respect de la législation, accords et conventions, le droit de disposer librement de leurs biens ainsi que la liberté d'embauche (RD Congo, 2002)<sup>43</sup>.

Autre dimension importante: «Le principe de la priorité d'instruction est affirmé dans le nouveau Code de sorte que le droit minier est accordé au premier arrivé qui réunit les conditions d'éligibilité au droit sollicité» (RD Congo, 2002)<sup>44</sup>. Cette nouvelle norme semble destinée à favoriser plus directement l'accès aux droits miniers pour les entreprises multinationales que pour les associations locales d'exploitants artisanaux qui, s'ils veulent solliciter un permis de recherche pour une exploitation semi-industrielle ou industrielle, doivent préalablement s'incorporer en coopérative avec le statut d'«association à but non lucratif». La question est de savoir dans quelle mesure un tel type d'association pourrait être en mesure de faire compétition à une multinationale pour obtenir l'attribution d'un permis de recherche, sachant d'une part que ces processus d'incorporation peuvent nécessiter des délais qui pénalisent les membres, eux aussi soumis à la règle du premier arrivé premier servi. De plus, notons que ces «associations à but non lucratif» doivent également, à titre de futur investisseur, pouvoir justifier leur capacité financière. Il semblerait que cette clause légale soit destinée à favoriser les politiques «partenariales» entre les artisans locaux et les multinationales, plus qu'à encourager la création d'un secteur privé national, jouissant d'une autonomie économique et juridique.

Au regard de ces quelques articles, peut-on penser que le Code amorcera une nouvelle tendance dans le secteur qui confinera les exploitants congolais principalement aux activités liées à l'exploitation artisanale ? Dans le cas d'une participation dans le

<sup>42</sup> Code, Titre II; Chap. III.

<sup>43</sup> Code, Titre X.

<sup>44</sup> Code, Titre II; Chap. III.

semi-industriel et l'industriel on peut anticiper que les Congolais seront présents à titre d'employés ou d'associés.

### II.1.7 Les impacts sociaux et environnementaux du nouveau Code minier

#### II.1.7.1 Les mesures socioéconomiques favorables aux populations locales

L'impact du processus de libéralisation du secteur minier se fait également ressentir lorsqu'on compare les mesures sociales contenues dans l'ancien et le nouveau Code minier. Depuis les années 1970, les sociétés d'État impliquées dans le secteur minier, principalement la Gécamines et la Miba, véritables figures de proue de l'économie congolaise, étaient dotées d'une mission sociale, afin d'assurer aux travailleurs que soient garanti le respect des droits humains fondamentaux et l'accès aux services essentiels.

Selon la loi de 1981, pour que soit accordé un permis d'exploitation ou une concession minière, le demandeur devait présenter «un programme d'activités annexes répondant à des objectifs de développement définis par le Conseil exécutif» (Mutombo W.K, 1999b)<sup>45</sup>. Le professeur Mukendji-a-Ngombe précise qu'on signifie par activités annexes «toutes les activités d'ordre social qui accompagnent ou qui naissent du fait de l'exploitation minière» (Mukendi Wafwana et Williams, 2002), notamment des écoles, des hôpitaux, des centres sportifs, etc.. En second lieu, l'État pouvait aussi édicter des règles de manière *ad hoc*, prises dans l'intérêt général, et «consistant notamment à augmenter, à restreindre, à régulariser la production, à centraliser la vente des produits ou

---

<sup>45</sup> O-L 1981, Art. 22(c). Les conventions minières devaient aussi préciser l'obligation minimale de dépenses correspondant au programme d'activités annexes. Voir Art. 42(c).

à réserver ceux-ci à l'approvisionnement d'une industrie nationale stratégique» (RD Congo, 2002)<sup>46</sup>.

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 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 »<sup>47</sup> (RD Congo, 2003).

Cette disposition entraîne donc une disparition des clauses qui contraignaient les entreprises à présenter un programme d'activités annexes, répondant à des objectifs de développement définis par le gouvernement. Même si ces politiques 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 aura permis la mise sur pied d'un bon nombre de 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 régulation comptant désormais sur les entreprises pour adhérer, selon leurs propres standards, à des objectifs de développement social.

Le nouveau code privilégie plutôt une logique de redistribution fondée sur le transfert des fonds vers des institutions décentralisées en favorisant une fiscalité qui tient compte du partage des bénéfices avec les communautés locales: 60% des revenus vont au gouvernement, 25% reviennent à l'administration de la province où se trouve le projet et enfin 15% sont alloués à la ville ou le territoire dans lequel s'opère l'exploitation. Les

<sup>46</sup> O-L 1981, Art. 50.

<sup>47</sup> Règlement, Art. 452 (objectifs de l'élaboration du Plan de Gestion environnementale du projet).

25% et les 15% seront affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire<sup>48</sup> (RD Congo, 2002).

En dotant les entités territoriales locales d'une partie des revenus issus de l'exploitation, le nouveau Code laisse présager une avancée significative en termes de politiques sociales, cherchant ainsi à rompre avec des décennies plutôt caractérisées par la monopolisation des revenus par le pouvoir central.

Reste à savoir si en RD Congo les conditions sont réunies pour assurer une gestion efficace de ces recettes fiscales au niveau local. On peut questionner l'impact de l'implantation si rapide de telles normes. En effet, compte tenu de la faiblesse, voire de l'absence des pouvoirs publics dans la majorité des zones minières, certains problèmes risquent de surgir concernant les mécanismes de traçabilité, de redistribution et de contrôle des différents fonds alloués. Pour ces motifs, il semble important que la RD Congo puisse se prévaloir d'une autorité centrale, légitime et outillée, qui soit en mesure de reconnaître et de promouvoir le pouvoir des autorités publiques des régions minières, pour que la gestion et la répartition des revenus de l'exploitation soit véritablement redirigée tout en prenant en compte la diversité des cultures régionales<sup>49</sup>.

Concernant le rôle des entreprises dans le développement local, Louis T. Wells, professeur à la Harvard *Business School*, multiplie les recommandations, dont certaines selon ses dires, soulèvent la controverse. Il insiste pour que l'investisseur:

[achète] le plus possible les produits sur place (...); [qu'il développe] la formation des employés locaux car ils coûteront moins chers que les expatriés; [qu'il développe] une

---

<sup>48</sup> Code, Art. 242.

<sup>49</sup> Il semble en effet que dans certaines régions minières du Congo, il importe de prendre en compte que les comités des mines, chargés de l'exploitation, relèvent encore de l'autorité du chef coutumier de la localité. La méconnaissance du rôle du pouvoir traditionnel ou coutumier, dans la gestion foncière et du sous-sol, par l'État, les entreprises étrangères et les bailleurs, parce qu'il constitue une référence identitaire forte, peut facilement se convertir en source de conflits.

couche de gestionnaires locaux (...); [que] les sociétés œuvrant dans des localités éloignées [fournissent] les services sociaux à leurs travailleurs et à la contrée; etc. (Emery Mukendi Wafwana & Ass., 2002)

Ces remarques se révèlent d'autant plus intéressantes lorsqu'on étudie, par exemple, les conditions d'approvisionnement consenties aux titulaires des droits miniers. L'État s'engage, entre autres, à garantir aux investisseurs :

La liberté d'importer des biens, des services ainsi que des fonds nécessaires aux activités, sous réserve de donner priorité aux entreprises congolaises pour tout contrat en relation avec le projet minier, à des conditions équivalentes en terme de quantité, qualité, prix et délais de livraison et de paiement<sup>50</sup> (RD Congo, 2002).

Ces mesures, même si elles constituent une tentative pour encourager l'approvisionnement local, accordent une marge de manœuvre relativement large aux investisseurs désireux de s'approvisionner en dehors du pays. En effet, on peut aisément imaginer que l'économie de la RD Congo est, en général, trop peu compétitive pour assurer aux entreprises des tarifs concurrentiels susceptibles de rivaliser avec l'offre des fournisseurs spécialisés présents sur les différents marchés internationaux.

#### II.1.7.2 La création d'emplois

Autre dimension de cette évolution vers une «législation incitative», la création d'emplois destinée aux Congolais ne constitue pas une obligation à laquelle doivent se soumettre les investisseurs. L'État garantit aux titulaires de droits miniers et de carrières la «liberté d'embauche», même si la clause précise: «sous réserve d'employer en priorité

---

<sup>50</sup> Code, Chap. X.

le personnel congolais à qualification égale des diplômes et d'expérience pour la réalisation des opérations minières (...)»<sup>51</sup> (RD Congo, 2002). Par ailleurs, le Code permet une exemption exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés «dans le but de contribuer à la rentabilité du projet minier»<sup>52</sup> (RD Congo, 2002). Ces deux clauses semblent favorables à l'embauche d'une main d'œuvre locale peu qualifiée alors que les postes de direction, qui nécessitent une main d'œuvre diplômée dotée d'une expertise, pourront être attribués à des travailleurs «expatriés», faisant profiter, par le fait même l'entreprise d'une déduction d'impôt à l'embauche sur les salaires les plus élevés.

D'après cette analyse, on comprendra que le Code minier de la RD Congo ne permet que difficilement à l'État d'invoquer la création d'emplois de travailleurs locaux, surtout aux postes de direction ou encore le développement d'une industrie de transformation à plus haute valeur ajoutée pour justifier un traitement des minerais en sol national. Les clauses favorables au développement d'une économie nationale ne sont plus soumises à un type de droit «prescriptif», mais laissent progressivement place à un type de droit «non contraignant», basé sur des incitatifs économiques et juridiques destinés avant tout à attirer les investisseurs.

#### II.1.7.3 La protection de l'environnement et les mesures sociales

Dans le domaine de l'environnement, le nouveau Code a intégré un chapitre consacré aux diverses mesures environnementales, préalable à la réalisation de toute activité minière, alors que la dimension environnementale était quasiment absente de l'ancien Code. Ces mesures représentent un pas dans la recherche de garanties pour que l'activité minière participe davantage au développement durable de la RD Congo.

---

<sup>51</sup> Code, Titre X.

<sup>52</sup> Code, Art. 260.

Le Code impose au titulaire du droit minier des obligations relatives à la protection de l'environnement. Ainsi, «toute opération d'exploitation doit faire l'objet d'une Étude d'impact environnemental du Projet et d'un Plan de gestion environnemental préalablement établis et approuvés»<sup>53</sup> (RD Congo, 2003). Liés par ces nouvelles normes, les titulaires de permis deviennent ainsi responsables des dommages causés à l'environnement qui ne sont pas préalablement inscrits dans leur plan environnemental approuvé<sup>54</sup>. Comment le rôle de l'État est-il envisagé dans la mise en place et le contrôle de ces normes environnementales ?

La loi minière de la RD Congo confère toute une série de nouvelles responsabilités au ministre des Mines. Il est en charge, à la fois d'assurer l'inspection et le contrôle des activités minières et des travaux de carrières, de veiller à la protection de l'environnement et la lutte contre la fraude. Il est également en charge d'assurer les travaux d'inspection, en veillant à respecter l'obligation d'en informer le titulaire, pour s'assurer de ne causer «aucune forme de préjudice». Ces mesures destinées à contrôler et minimiser les impacts de la production minière sur l'environnement, correspondent à une volonté des bailleurs, du gouvernement<sup>55</sup> (SNC-Lavalin International, 2004) et des entreprises de relever les standards environnementaux du secteur; conscients que l'exploitation minière peut avoir des conséquences néfastes sur l'environnement et les populations: rejets toxiques, déforestation, accélération des prélèvements en eau, etc.

Le nouveau Code s'aligne donc sur les nouveaux standards internationaux, en incorporant dans ses politiques sectorielles, des mesures sociales et environnementales

---

<sup>53</sup> Règlement, Art. 407.

<sup>54</sup> De la responsabilité environnementale du Titulaire relative aux droits miniers et de carrières: «Le titulaire n'est responsable des dommages causés sur l'environnement par ses activités que dans la mesure où il n'a pas respecté les termes de son plan Environnemental approuvé y compris les modifications au cours du projet, ou a violé l'une des obligations environnementales prévues au présent titre». Règlement, Art. 405.

<sup>55</sup> Au courant de l'année 2003, la Banque mondiale, pour le compte du gouvernement de la RD CONGO a financé une étude environnementale sur les impacts environnementaux des activités minières. Cette initiative a été mise sur pied à la demande de l'industrie minière mondiale qui était par ailleurs très réticente à assumer le passif environnemental des anciens opérateurs miniers.

destinées à éviter la dégradation, voire améliorer les conditions de vie des populations locales. A titre d'illustration, le Plan de gestion environnemental du projet précise qu'il doit être destiné à : (...) améliorer le bien-être des populations 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<sup>56</sup> (RD Congo, 2003).

Les jalons de la responsabilité sociale des partenaires du développement sont posés. Reste désormais à voir de quelle manière les entreprises minières se soumettront à ces nouveaux standards de développement, quelle instance sera en charge de définir les indicateurs et d'estimer dans quelle mesure les entreprises minières contribuent réellement à «l'amélioration du bien-être des populations locales». Dans le secteur minier congolais, le respect de la loi est un enjeu en soi, question qui se posera forcement aux futurs investisseurs. Le haut degré de désorganisation du secteur, l'absence de pouvoirs publics, la corruption et la militarisation des zones d'exploitation risquent de décourager bien des initiatives, voire de rendre impossible une réelle mise en œuvre de ces normes sociales et environnementales.

Et pourtant, la majorité des mesures de contrôle rattachées à ces nouvelles normes échoient au gouvernement, qui est en charge d'assurer l'organisation et le suivi des procédures légales. Le gouvernement de la RD Congo, et plus particulièrement le ministère des Mines, auront-ils véritablement les capacités humaines et financières de mobiliser les ressources nécessaires afin d'effectuer le contrôle et les suivis des multiples mesures prévues par le Code ? Cette question est d'autant plus urgente à poser que le pays subit actuellement de graves épisodes de perturbation qui rend plus que difficile le contrôle de certaines zones par le gouvernement central.

---

<sup>56</sup> Règlement, Art. 452.

Le troisième Rapport Spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo décrit une situation qui laisse présager l'ampleur des obstacles à surmonter :

Le pouvoir de l'État est déficient ou inexistant dans de nombreuses parties du pays où l'autorité est exercée par les administrations parallèles qui ont été créées par les groupes armés, y compris d'anciens éléments belligérants du gouvernement de transition. (...) Les milices armées, qui cherchent à conserver leur contrôle illicite sur les ressources naturelles, continuent de s'opposer aux efforts visant à mettre en place des administrations légitimes<sup>57</sup> (Nations Unies, 2004).

Plusieurs questions interrogent donc la portée de ces nouvelles mesures environnementales : Dans quelles mesures les entreprises, soucieuses d'adhérer aux nouveaux standards sociaux et environnementaux, seront-elles réellement incitées à œuvrer dans ce domaine? Quels seront les mécanismes qui permettront à l'État de veiller à ce que les entreprises respectent leur Plan environnemental et agissent suivant un principe de précaution, principalement dans les zones minières les plus isolées? Quels sont les recours possibles pour l'État afin de contraindre les entreprises à respecter ces multiples mesures environnementales et sociales, sans pour autant entrer dans des batailles juridiques qui pourraient nuire à l'image «d'ouverture» que se donne actuellement le pays?

Afin d'illustrer ce fossé qui sépare le Code des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs de ce secteur, prenons comme exemple un article destiné à réguler la production industrielle et semi-industrielle: «En cas de mutation d'un droit minier d'exploitation, la responsabilité des dommages provenant de travaux antérieurs au transfert incombe

---

<sup>57</sup> Articles 12 et 13.

solidairement à l'ancien et au nouveau titulaire»<sup>58</sup> (RD Congo, 2002). Cet article du Code est essentiel dans la 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 RD Congo. Or, la transcription des échanges tenus au séminaire de Kinshasa témoigne de l'inquiétude des investisseurs envers cet article qui les responsabilise face aux préjudices écologiques antérieurs (Emery Mukendi Wafwana & Ass., 2002).

On retrouve donc dans le Code un souci de partage des risques environnementaux, sachant que certaines régions de la RD Congo 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 (Comtois, 2004 ). Or, face aux réticences émises par le secteur privé, devant ces clauses engageant la responsabilité des nouveaux investisseurs pour les atteintes à l'environnement contracté dans le passé, le gouvernement risque de se trouver dans une position très difficile et qui va sûrement entraîner une certaine réticence pour leur mise en œuvre. Il semblerait donc que dans le contexte actuel, nombre de ces dispositions aient peu de chances d'être véritablement 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

---

<sup>58</sup> Code, Art. 280. Dans le code, titre VII de l'amodiation et des mutations, chap. II: 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, Art. 182) et les transmissions (contrat de fusion ou cause de décès).

populations locales<sup>59</sup>. Le nouveau Code et le règlement minier ne permettent malheureusement pas d'en présager.

#### II.1.8 Conclusion

La première interrogation que nous soulevons concerne le contexte politique dans lequel a été initié le processus de réforme du secteur minier. L'étude de la nouvelle législation, élaborée et adoptée par un parlement de transition, dans une période de grande instabilité sociale et politique, pose principalement la question de sa légitimité. D'autant plus que ce code a été conçu afin d'assurer la stabilité de l'environnement juridique pour les dix années à venir<sup>60</sup> (RD Congo, 2002).

Par ailleurs, étant donnée la grande complexité des enjeux relatifs à l'exploitation des ressources dans cette région, il semble conséquent de s'interroger sur les motivations qui ont mené l'État congolais à libéraliser avec une telle profondeur son régime minier. Pourquoi, par exemple, avoir donné la priorité à l'amélioration des conditions d'investissement plutôt qu'à la stabilisation politique, économique et sociale des régions minières ? Sachant que bon nombre des investissements miniers se font actuellement en dehors de tout cadre légal, on peut se demander si un nouveau code libéralisé est un outil

<sup>59</sup> Nous renvoyons au cas de la Mine de Shinkolobwe (Katanga), d'où sont sorties les 1 500 tonnes d'uranium qui ont permis de fabriquer les bombes atomiques lancées sur Hiroshima et Nagasaki. Officiellement, la mine est fermée depuis le début des années 1960. Pourtant, jusqu'à l'éboulement de juillet 2004, environ 15 000 mineurs dits «informels», dont une majorité de femmes et d'enfants, travaillaient encore à l'extraction d'un mélange hétérogène de cuivre et de cobalt, ainsi qu'à la récupération d'uranium. Les Nations Unies ont publié un rapport en février 2005 exigeant la fermeture immédiate de la mine.

<sup>60</sup> Ceci dit, il n'est pas exclu d'envisager la modification de la législation minière actuelle par le Parlement. Code, Titre X; Chap. III, Art. 276: *De la garantie de stabilité*: «L'État garantit que les dispositions du présent Code ne peuvent être modifiées que si, et seulement si, le présent Code fait lui-même l'objet d'une modification législative adoptée par le Parlement».

pertinent pour assainir le secteur, dans un contexte où plusieurs régions instables souffrent de la faiblesse, voire de l'absence, des institutions représentatives de l'État. Dans un tel contexte, il est permis de se demander si l'atteinte des standards de la «compétitivité internationale» sont, de manière réaliste, conciliables avec ceux de «réduction de la pauvreté».

Plus fondamentalement, comme il a été démontré en faisant référence aux documents de la Banque mondiale et du gouvernement, l'intervention des IFI est étroitement liée aux origines et à la mise en œuvre du processus de réforme du secteur minier congolais. A cet égard, il semble que certaines orientations, données au Code et règlement aient été élaborées afin de correspondre aux standards jugés «prioritaires» par les bailleurs de fonds. Ceci pose trois ordres de questions. Le premier concerne l'adaptation de la législation aux conditions spécifiques du pays. Le second pose la question de l'appropriation de ces nouvelles normes, notamment dans un contexte de division politique où le pouvoir central s'oppose aux régions qui possèdent les ressources minières, ce qui hypothèque, d'une part, le pouvoir de contrôle du gouvernement et, d'autre part, la participation des pôles miniers dans la définition même des nouvelles normes du secteur. Ceci nous amène à un troisième ordre de questions qui concerne le processus de redistribution des redevances minières sur une base décentralisée, sans assurance d'un contrôle de l'État central pour minimiser de possibles dérives.

Surdéterminé par son histoire, qui s'enlise dans des logiques de «corruption», et soumis à de fréquents épisodes de conflit, sachant également que les différents niveaux de responsabilité politique ne sont pas encore consolidés, que le contrôle des ressources se retrouve encore fréquemment entre les mains de réseaux parfois mafieux et en lien avec des opérateurs économiques mondiaux douteux, le processus de décentralisation en RD Congo devra être suivi de près par ses initiateurs. En effet, même si le processus de décentralisation porte en lui un grand potentiel de développement, encore faut-il que les différents acteurs du secteur se donnent les moyens d'éviter que ne se répètent, au niveau local, les logiques perverses attribuées aux cultures plus centralisatrices.

### II.1.8.1 Retombées sociales et environnementales

Concernant les dimensions environnementales, plusieurs analystes et témoins brossent le portrait d'un héritage problématique qui donne souvent lieu à des situations dramatiques. Dans un tel contexte, parler de responsabilité partagée soulève des questions sans réponse, sachant que les nouveaux investisseurs émettent de sérieuses réserves par rapport à cette clause et qu'en l'absence de soutien extérieur, l'État n'est actuellement pas en mesure de supporter le passif environnemental des exploitations antérieures.

Enfin, nous soulignons l'abandon des clauses contraignantes, responsabilisant les entreprises face aux objectifs de développement social des communautés concernées par les projets. Dans l'actuel contexte de libéralisation, le gouvernement pourra-t-il trouver de nouveaux incitatifs afin de s'assurer que les entreprises s'engageront, en collaboration avec l'État et les institutions locales, à poursuivre les objectifs nationaux de la stratégie de «réduction de la pauvreté»?

En d'autres termes, il semblerait que la réforme du secteur minier, bien que présentée comme relevant de la bonne gestion technique et administrative, s'insère dans un contexte de transition difficile pour sa mise en œuvre et interroge à la fois la volonté de certains réseaux d'élites politiques et économiques et la capacité des institutions politiques de la RD Congo à faire appliquer cette réforme.

Étant donné la fragilité des processus politiques actuels<sup>61</sup>, principalement dans un contexte de transition, vu la nature, l'ampleur et la rapidité de la refonte du secteur minier, on ne peut que s'interroger sur la responsabilité politique que les bailleurs de fonds vont assumer en cas de non-application de ces réformes, dont ils sont en grande partie les

---

<sup>61</sup> Le 11 juin 2004, le gouvernement de Kinshasa subit une tentative de coup d'état, démontrant la division qui continue à régner dans le pays et au sein même du gouvernement de transition. ONU, *Bureau pour la coordination des affaires humanitaires* [en ligne] <http://www.irinnews.org/>.

initiateurs<sup>62</sup>. Il semblerait que l'engagement des organisations internationales, non seulement dans le processus de réforme, mais également dans le renforcement des capacités nationales visant à mettre en œuvre la législation et son suivi, pourrait constituer ainsi une garantie supplémentaire accordée au gouvernement et aux populations locales.

#### II.1.8.2 Reprise des investissements et responsabilité des institutions financières internationales

Il est indéniable que ces dernières années correspondent à une forte reprise de l'économie formelle, qui selon les estimations du gouvernement, atteint un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de 6,6% en 2004, le plus élevé depuis le début des années 1970 (Economist Intelligence Unit, 2005). Quant aux chiffres avancés par le dernier rapport de la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), ils témoignent d'une reprise significative des investissements directs étrangers dans le pays. Ces investissements, qui accusaient un déficit de six millions pour la période 1992-1997, augmentent à 117 millions en 2002 et 158 millions en 2003 (UNCTAD, 2004). Toujours selon cette étude, il est possible de déduire qu'à partir de 2003, les investissements directs étrangers dans le secteur minier constituent plus d'un quart de l'apport des entrées d'investissements du pays. Les résultats disponibles, démontrent également qu'en 2003, après plus de cinq années de résultats négatifs, l'industrie minière aurait contribué pour presque la moitié du PIB, avec des records de production atteignant 24% de hausse, en termes réels, principalement dus à une augmentation significative des exportations de diamants, soit environ 900 millions de dollars US en 2003 (UNCTAD, 2004). Ainsi, malgré d'importants problèmes qui

<sup>62</sup> Vont-ils, par exemple, assumer dans la mise en application, le suivi et éventuellement la mise en avant de mesures de redressement en cas de non-application de ces réformes, alors que le gouvernement ne dispose pas des structures administratives pour assurer leur respect et leur mise en œuvre?

persistent relativement à l'implantation de la nouvelle réglementation<sup>63</sup> (Economist Intelligence Unit, 2005), il semblerait donc que le code et le règlement aient déjà contribué à la relance du secteur, principalement en ce qui concerne la participation du secteur privé dans cette industrie. Par ailleurs, de nombreuses entreprises multinationales, malgré un bilan global pour les dernières années assez mitigé, envisagent la reprise de leurs activités, voire une nouvelle implantation en RD Congo. Preuve en est, le nombre important de projets pour l'ouverture de nouvelles mines dans la province du Katanga qui sont sur le point d'aboutir, au même titre que les projets d'exploitation de l'or dans le Sud-Kivu et les provinces Orientales. Ce panorama positif, en termes macroéconomiques, amène les IFI à anticiper des taux de croissance record pour le secteur minier, au cours des trois prochaines années. Il nous semble cependant impératif de relativiser ces données dans la mesure où, encore aujourd'hui, une part importante de la production congolaise est sommairement comptabilisée, spécialement dans les régions du Kivu, Maniema et en Ituri, alimentant, en majeure partie, des réseaux rwandais et ougandais. De plus, il serait pertinent d'analyser la qualité des investissements, principalement dans le secteur diamantaire, dans la mesure où le labeur des mineurs artisanaux semble encore largement instrumentalisé par des investisseurs qui s'enrichissent à leurs dépends, en s'assurant le contrôle de réseaux miniers internationaux. Cette logique ne fait qu'entériner une industrie, à deux vitesses, qui laisse sans recours, et dans une précarité entretenue, la catégorie des petits creuseurs artisanaux.

A cet égard, si la reprise des différents secteurs de l'industrie minière en RD Congo est considérée comme l'une des voies à privilégier pour la relance de la croissance économique du pays, notre étude révèle certaines limites d'importance. Rappelons-nous

---

<sup>63</sup> Se référer, par exemple, au scandale (2004) du contrat monopolistique d'analyse des métaux d'exportation dans la province du Katanga, accordée par le ministre des Mines à une entreprise britannique, Alex Stewart International Corporation (ASIC). Ce contrat est considéré illégal en vertu de la nouvelle législation. Il provoquera d'ailleurs la démission du Ministre des mines, M. Eugène Diomi Ndongala.

que, même si les données des IFI font état d'une reprise du secteur minier à partir de 2002/2003 (World Bank, 2004), les bailleurs continueront, au cours des prochaines années, à fournir environ 58% des revenus du pays (Economist Intelligence Unit, 2005), plongeant ainsi la RD Congo dans une situation de grande dépendance financière. A cela s'ajoute le constat de l'Economist Intelligence Unit qui prévoit un nouveau risque de déficit pour l'État congolais, puisque que les entreprises minières étrangères font état de profits de plus en plus élevés et systématiquement rapatriés à l'étranger.

Enfin, dans un autre ordre d'idée, si l'arrivée massive des investissements étrangers peut s'avérer profitable au niveau de la croissance macroéconomique du pays, sur le terrain, la situation demeure précaire et ce secteur continue d'alimenter nombre de conflits régionaux d'intensité diverse. En effet, les groupes armés continuent de contrôler une grande partie de l'exploitation minière qui se déploie en dehors de toute forme de contrôle réglementaire. A ce propos, la problématique des conditions d'exploitation des ressources naturelles demeure une clef de voûte pour comprendre la géopolitique des conflits régionaux. C'est pourquoi, il nous semble impératif que la problématique minière soit mise au centre de l'agenda de toutes les conférences entourant le processus de paix et la transition politique et économique en RD Congo et dans la région des Grands Lacs.

Reste à espérer que les IFI et les gouvernements s'engageront sur le long terme dans ce processus, pour reconnaître l'importance de renforcer le pouvoir de l'État afin de s'assurer que les réformes économiques et juridiques entreprises au niveau sectoriel, s'accompagnent de mesures de contrôle systématiques destinées à garantir l'application des normes sociales et environnementales. Il ressort de notre étude que le type d'implication que privilégieront les IFI dans le suivi des réformes sera déterminant pour assurer à la RD Congo un développement du secteur minier qui soit mis au service d'une réelle amélioration de la qualité de vie des populations.

Il nous faut souligner, en terminant, le foisonnement d'idées qui circulent au sein de la société congolaise et qui appellent les autorités en place à se positionner par rapport aux enjeux sociaux et politiques. Émerge, par exemple, l'idée d'un moratoire sur les nouvelles concessions minières, jusqu'à l'élection du prochain gouvernement. Cette

mesure viserait à ralentir l'expansion du secteur minier pour permettre au futur gouvernement de reprendre le contrôle sur ce secteur, caractérisé par un développement exponentiel et anarchique. Autre initiative envisagée, la création d'un observatoire permanent des ressources naturelles pour la RD Congo et la région des Grands Lacs. Ces avenues représentent des moyens concrets susceptibles de participer à une meilleure connaissance des enjeux et à un meilleur encadrement des activités minières, ce qui permettrait sûrement de réduire les inégalités d'accès aux bénéfices directs et indirects liés à ce secteur.

Même si la relance des investissements étrangers peut potentiellement être le moteur d'une forme de reprise économique, il serait surprenant que le gouvernement et les IFI naturalisent ce lien au point d'ignorer que le secteur minier congolais est une industrie à deux vitesses qui ne bénéficie, en réalité, que très peu à sa population. A ce titre, il semble primordial qu'un État, avec un tel potentiel minier, puisse disposer de la marge de manœuvre nécessaire qui lui permette de s'assurer que les différents acteurs du secteur et le gouvernement national s'engagent, de concert, à ce que les travailleurs et les communautés concernées puissent profiter réellement des fruits de l'exploitation des ressources disponibles sur leur territoire.

## II.2 ARTICLE 2: GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS AND MINING IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

par Marie Mazalto

### II.2.1 Introduction

In view of its geostrategic importance, the Democratic Republic of Congo (DRC) conditions the stability and development of central Africa and of the Great Lakes region more generally. Moreover, the UN considers that over the last decade, this area has been the most unstable part of the world, with its epicentre in east DRC (Bilaminou, 2007). In March 2007, the Security Council underlined the importance of the exploitation of natural resources as a major destabilising factor. Indeed, conflicts have overthrown several States in the area, leading to harmful consequences with regard to the situation of human rights (Eurac, 2007), especially in border areas. Illegal exploitation of natural resources has increased, supporting and maintaining these conflicts.

With a vast territory of almost 2,400,000 km<sup>2</sup>, abundant and varied natural resources (wood, minerals, water, fauna, flora, etc.), sharing borders with nine other countries, the DRC represents the ‘heart’ of central Africa. It is also its ‘soft underbelly’. Recognised as possessing exceptional mineral diversity and in substantial quantities, the DRC is thought to conceal most probably 50 per cent of the world’s cobalt reserves, 10 per cent of its copper deposits, 30 per cent of its diamonds, as well as having an important potential for gold, uranium and manganese (Hocquard, 2006). The DRC is today the world’s leading cobalt producer. The national economy has been based historically on the exploitation of mineral resources. The mining industry flourished under Belgian colonization and later under the Mobutu regime. In the 1980s, the country provided 6 per cent of world copper production (Drew Hasselback, 2007) and the mining sector alone ensured approximately 60 per cent of the State’s tax receipts (Karsenty, 2006). In the 1970s and 1980s, Gecamines – the State mining company – represented on average more than 60 per cent of export income (Extractive Industries Review Reports (EIR), 2003a).

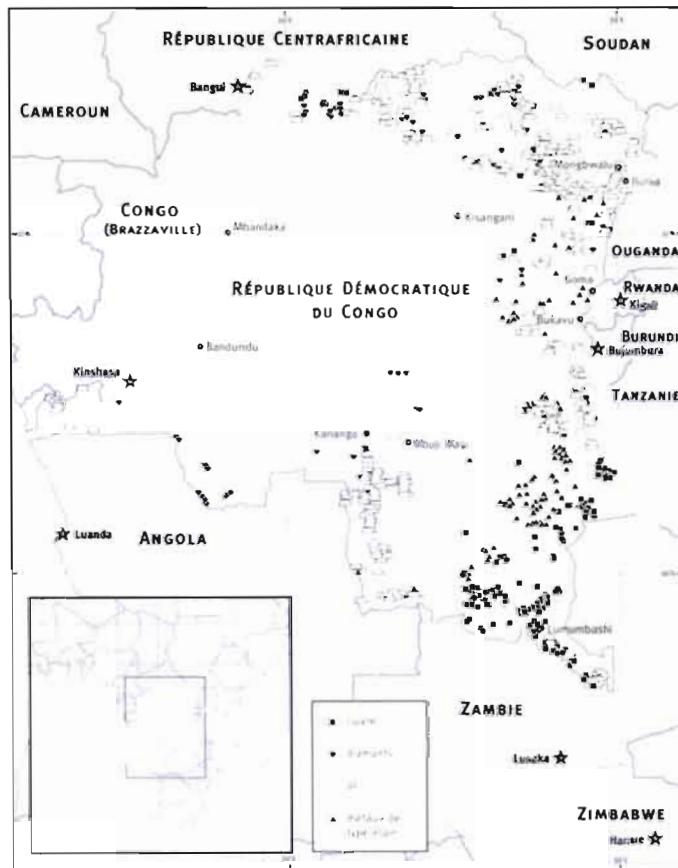
Although activity in the Congolese mining industry has slowed down after the 1980s, it has an enormous potential on which the majority of economic and political actors count to revive economic growth and the social development.

The ‘geological scandal’<sup>64</sup> which is the way certain analysts have characterised the DRC is however also the archetype of what some have described as ‘the curse of raw materials’ (Neary et van Wijnbergen, 1987). No other country in Africa presents such an extreme combination of potentialities and problems. The conflicts that have succeeded each other since independence in 1960 reveal how difficult nation-building can be (Lanotte, 2004).

---

<sup>64</sup> Believed to be an expression of Cecil Rhodes, founder, in 1880, of the South African company De Beers.

**Figure 5. Principal minerals in Democratic Republic of Congo**



Source: Géoatlas.

Indeed, the mining resources of the Great Lakes Region have been the prey of countless parties (Martineau et Boulanger, 2006). During the last decades, tensions have increased as a result of the grab for raw materials and mining revenues. With the centre of power located in the West of the country and mining resources located mainly at the peripheries, the potential for dissension has been multiplied. This dichotomy creates certain tensions, and in particular on the eastern borders where the State can only count on very weak representation. The 1960–1965 civil war, the Katangese conflicts later on (1978), the secessionist or centrifugal armed uprising, as well as the more recent conflicts (1996–1998, 1998–2002, 2007–2008) – all of these events have scarred the history of a

country where the economic and social system has always been structured around revenues from mining. These resources are the main reason for the 42 years of dictatorship, for the 15 years of political transition, and the 7 years of armed national and international conflicts. Between 1998 and 2004, the death-toll throughout the whole territory<sup>65</sup>, all nationalities confounded, has been estimated at 4 million (Coghlan et al., 2006). More than 3.4 million inhabitants were displaced, including 411,000 to neighbouring countries, and 17 million people still suffer from food shortages. Added to this there are also the pandemics, acts of physical and psychological violence, raping, executions, etc. The majority of victims are civilians, far from the battlefields, ‘collateral casualties’ due to the degradation of basic infrastructure, lack of public services, shortages in food supplies, proliferation of diseases, etc.

In keeping with the third major area of recommendations identified by the EIR as enabling conditions in order for the extractive industries to contribute to poverty alleviation through sustainable development, and needed to be met by the World Bank Group in order for it to play a positive role, the analysis of this chapter will focus on the relations between mining activities and the respect for human rights. It takes as its point of departure the World Bank’s observation: “Many countries fail to make best use of the benefit streams provided by the extractive industries. Unfortunately, the Democratic Republic of Congo is among these countries”(World Bank, 2007c).

Within this framework, the chapter will examine the reforms undertaken in the mining sector and their implications for promoting or on the contrary impeding the respect of human rights. The DRC provides a striking illustration of the complexity of the stakes raised by the issue of human rights, which is increasingly considered as one of the main ‘development’ issues of countries of the South.

---

<sup>65</sup> This expression simplifies reality, the human consequences of conflicts must be considered in their regional dimension. Many Rwandese refugees, for example, died on Congolese territory.

In countries with fragile institutions, the mining sector is recognised by many to have produced more misery than wealth for local populations. It has been shown in this regard that countries rich in natural resources may be characterised by worse economic performances than less endowed countries. No consensus has yet emerged to explain such an apparent paradox (Collier et Hoeffler, 2005; Ross, 1999) and this manner of approaching such issues is itself the subject of debate. However, twelve of the States that are most dependent on mining production and six that depend on petroleum are classified by the World Bank as ‘Heavily Indebted Poor Countries’ (HIPC) and have among the worst ratings on the Human Development Index (HDI), according to data compiled by the United Nations Development Programme (Banque mondiale, 2003b).

In such a context, given its mandate to ‘fight against poverty’, the World Bank Group (WBG) has proposed transforming the mining sector into a macro-economic lever for growth and development, in order to enable the DRC to achieve the ‘Millennium Development Goals’ (MDG) (République démocratique du Congo et UN, 2004, p. 13).

In the DRC, as in many African countries, the reform measures strongly encouraged by the International Financial Institutions (IFIs) have emphasized an overall redefinition of the architecture and role of the State (Mazalto, 2005c). Such a strategy and the risks which it represented can be illustrated by that adopted by the same institutions a few years earlier (in 2000) in Chad, where under different circumstances an attempt was made to use oil revenues in order to reinforce a weak State (Magrin, 2003; Tulipe, 2004).

In the DRC mining sector, these reforms have led to creating a new legal framework and a new set of standards aimed at improving practices as a means to achieve development objectives. While, on the one hand, these reforms provide a legal framework for rights, on the other hand, they are often the vehicle for a heavily technical approach that tends, in the name of promoting ‘good governance’, to deny the political dimensions of the socio-economic considerations associated with the management of this sector. Encouraged, conceived and most often implemented from abroad and/or with the strong participation of international experts, the very origin of these reforms creates problems of the legitimacy of their application and appropriation by the national and local authorities.

Moreover, and as was illustrated in the first two chapters of this volume, the ‘model of development’ based on resource extraction that is promoted, presents a number of difficulties in terms of the national redistribution and the local appropriation of the wealth produced.

Moreover, insofar as human rights are best promoted through the implementation of equitable wealth distribution mechanisms and, since this requires the existence of legitimate institutions established throughout the whole territory, the links between the reforms put forward to promote mining activities and their implications for the respect of human right merit detailed analyses. Furthermore, in the DRC, the institutional reforms currently being undertaken in the name of promoting ‘governance’, with the goal of introducing the rule of law, raise a number of questions which still remain to be answered. In the present chapter we attempt to provide certain elements towards an understanding of these issues.

It was in response to grave concerns raised concerning the lack of impact of mining activities on poverty reduction and notably in the face of criticism of its own involvement that the World Bank Group (WBG) became involved in this area. As noted, among other initiatives but of central importance, the WBG commissioned the Extractive Industries Review in order to help revise the institution’s practices in the sector (Extractive Industries Review Reports (EIR), 2003a, 2003b). The central place given to the respect for human rights in its recommendations by the EIR initiative has been a factor contributing to the emergence of the human rights agenda as an essential component in order for investments to contribute to the objectives of programmes to ‘fight against poverty’.

While the setting up of the EIR was indeed a commendable initiative by the IFIs to monitor their practices in the extractive sector, the major contribution of the report which resulted lies in proposing concrete solutions to the problems identified. In this context, one cannot help but draw attention to the gap which exists, on the one hand, between the diagnosis and the EIR recommendations, and, on the other hand, the low priority assigned to them by the WBG in its subsequent practices.

As noted in the Introduction, the principal recommendations made by the EIR concerning rights can be summarized as follows:

The WBG is strongly encouraged to adopt a human rights-based approach to development.

Human rights obligations must be considered at all stages of every project, from design to implementation and monitoring. To guarantee the application of these standards, the WBG should include independent reviews, hiring expert external consultants, capable of analysing the human rights situation.

The International Finance Corporation (IFC) and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) must assess the past records of companies with which they cooperate in terms of their respect for human rights. It is important to guarantee that projects financed by the WBG are developed and implemented according to the standards of the Universal Declaration of Human Rights. The adoption of these principles and the proof of their respect must be a prerequisite for any mining company seeking support from the WBG.

Since the WBG has adopted the fundamental labour standards of the International Labour Organisation (ILO), the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA)<sup>66</sup>, must insist that these standards be written into the contracts of any funding project by including them as compulsory elements for contracts to be awarded. They must also adopt the four, and not simply two, fundamental labour standards included in the eight fundamental conventions which establish the labour principles and laws. These are: the freedom of association (the

---

<sup>66</sup> The World Bank is composed of two distinct development organisms, the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA), and is under the control of its 185 member countries. The IBRD works for middle-income countries and creditworthy poorer countries, whereas the IDA is devoted to the poorest countries.

right to organize and to bargain collectively); the abolition of forced labour; equality (non discrimination); and the elimination of child labour (International Labour Organisation (ILO), 2005). The WBG must collaborate with governments, trade unions, industry groups and other organisations, as well as with the ILO, to promote the respect of these standards.

The promotion of gender equality and of women's rights should be a priority for the WBG, given its objective of poverty reduction.

The WBG is also invited by the authors of the EIR report to increase their efforts to certify that the Group's participation in any project is conditional on respecting the rights of indigenous peoples.

With the recommendations proposed by the EIR expert group in mind, we turn now to the role of the IFIs in restructuring the mining sector in DRC. By comparing the development policies that have been introduced in this country's mining sector with the priorities promoted by the EIR, we shall be in a better position to understand the implications of WBG policies in this particular area.

The extent and depth of the reforms undertaken particularly since 2002 in the strategic mining sector and in which the multilateral financial institutions have heavily invested, require us to monitor how the reforms have been implemented in order to examine their potential to promote development directed towards poverty reduction, conducive to the promotion of and respect for human rights.

In the case of DRC, a prerequisite for any analysis of the complexity of the issues at stake requires the adoption of a historical perspective capable of considering: the orientation these reforms have taken, the role of the IFIs and the conditions in which they have been elaborated and adopted. This contextualization then leads to questioning how the recovery of the mining sector is linked to poverty-reduction objectives which in turn give legitimacy to the resulting activities. The very particular situation of DRC raises a series of considerations around issues related to the promotion of human rights in a post-conflict nation, in a context of only very recent commitment to 'democratisation'. To the

extent that the issue at stake, from the perspectives of the IFIs, concerns moving from the current state of affairs to a situation where the rule of law prevails<sup>67</sup>, the mining sector merits careful examination. Lastly, the study of recent changes in the Congolese mining sector will allow us to reconsider the recommendations of the EIR and assess more generally, the issue of the social and political responsibility for the promotion and protection of human rights in a context such as that of the Democratic Republic of the Congo.

#### II.2.2 The role of the IFIs and other financial institutions in the DRC: Towards a redefinition of the architecture and role of the State

To what extent can we assess how the interventions of the principal financial institutions in the DRC have contributed to the promotion of human rights? Part of the answer can undoubtedly be found in an analysis of the particular nature of the interventions and notably by examining the reforms accompanying the proposed development programmes.

As shown elsewhere in general terms, since the years of the structural adjustment programmes it seems that multilateral funding institutions have attempted to impose what appear as standardised development programmes based on new regulatory modes in an attempt to deal with structural poverty on a massive scale (Saldomando, 2005, p. 53). These have been combined with constantly increasing pre-conditions attached to financing and characterised by a short-term agenda. In many ways, these programmes seem poorly adapted to the capacity of the countries to which they are directed to implement them (both human and material capacities), to the financial and

---

<sup>67</sup> Translation of the French expression ‘d’État de fait à État de droit’.

administrative liabilities left by previous governments, to the political culture and to the major social problems related to transition processes or post-transition contexts.

Starting in 2001, under the auspices of the World Bank and IMF, development programmes have been restructured to ensure that multilateral and bilateral initiatives become more coherent. Developing a harmonized framework for their actions was part of the process of elaborating the “world partnership for development”, as defined by the Millennium Development Goals (MDGs). An illustration of this can be seen in the enactment of a US law in December 2006 encouraging collaboration between the United States and their international partners to increase aid to the DRC (2006).

The degree of mobilisation in this regard can be considered impressive if one takes into account the amount of funds invested, the diversity of actors involved, and the diversity of aid that was proposed and which resulted in extensive economic, administrative, technical, legal, political and humanitarian support. The desire to support and collaborate with the Congolese government around a particular vision of development culminated in 2006 with the elaboration of a joint intervention programme, intended to create convergence between the various development initiatives.

This mobilization was conditional on three factors: pursuing a strategy to further the reform of the State; adopting international development agendas and standards; and finally, democratizing and stabilizing the political environment. Through the massive support of bilateral and multilateral funding agencies, two major events in the political history of the country occurred in 2006: the first, was the adoption of the new constitution in February 2006, further to the constitutional referendum which had been held on December, 18–19 2005; and second, in October 2006, the presidential election took place.

Moreover, shortly after the election of Joseph Kabila, the country’s creditors confirmed their increased support to the DRC: “After consultation with the government, we will develop appropriate flexible mechanisms to continue our engagement and ensure effective coordination of support for the development of the country” (Solana et al., 2006, p.1). As of March 2007, the World Bank committed itself to

invest 1.4 billion dollars in the DRC (over the period 2008–2010), in the form of grants and loans.

Convergence of the various aid programs reached its highest point during the same year (2006), with a World Bank initiative, in collaboration with the UN, to develop a ‘common strategic framework’ to support the DRC. The resulting September 2006 document ‘Country Assistance Framework’ (CAF) (United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), 2007) became the reference framework for all development programs supported by the European Commission, the United States, China, the United Kingdom, Belgium, Germany and France. The declared objective was to enable the DRC to achieve the Millennium Goals as soon as possible, namely in five years. The Framework is structured around five objectives: (1) effective management (which is to lead to drawing up of a ‘governance compact’), (2) pro-poor growth, (3) the provision of basic social services (education, water and health), (4) providing a social safety net, (5) HIV/AIDS treatment and community development.

This concerted initiative reminds us how, in Sun City (South Africa) in April 2002<sup>68</sup>, the international community, along with leading Congolese political actors, had signed a political agreement with a view to ensuring a jointly managed transition. The International Committee for the Accompaniment of the Transition (*Comité international d'accompagnement de la transition*: CIAT) and the MONUC (United Nations Mission in DRC) oversaw the political transition. With the election of the new government, the CIAT was replaced by a new mechanism for monitoring and political-economic coordination, with the support of the same countries, which signalled the renewed commitment by the international community to intervene in support of the DRC (UN Security Council, 2006).

---

<sup>68</sup> With the Pretoria Peace Agreements (*South Africa*, march 1<sup>st</sup>, 2003), the presidents of the DRC, Joseph Kabilé, and of Rwanda, Paul Kagamé, signed an agreement to end a four-year long war in the Democratic Republic of Congo and to safeguard the stability of the Great Lakes region.

Prior to the introduction of new mechanisms to monitor the proposed development programmes, as of 2001, the reform of the State had already been initiated. As a result, in the mining sector, the adoption of new norms in order to promote ‘good governance’ was facilitated by the reform undertaken in 2002. This led to the adoption of the new Mining Code and new mining regulations, the reform of the land tenure system and a new investment Code. For the IFIs, the legal framework was considered as the essential vector to establish new development norms and to guarantee their application within the programmes put forward as a means to reduce poverty. In Africa, these programmes have led to a substantial reconfiguration of the nature of the State. A new architecture has been constructed within which new approaches are adopted, the most striking feature of which has been a ‘technicisation’ of the manner in which development issues are treated. The objective of such approaches has been to reinforce the institutional, legal and management control mechanisms, in order to guarantee that new ‘good governance’ or ‘effective management’ practices are put into practice. Such an emphasis was put forward in order to put an end to practices which have been described as reflecting those of ‘patrimonial States’, in which resource flows tended to contribute above all to the personal enrichment of an elite, henceforth designated as ‘corrupt’. Consequently, the new approaches to development policies were presented as the way to reorganise the State and to establish good management practices for public affairs. Reinforcing the rule of law, ending the economic crisis and ensuring repayment of outstanding debt, were put forward as the key pillars at the heart of the new development agenda.

These reforms have been accompanied by a desire to transfer a maximum number of State prerogatives to the private sector, among other reasons, in order to reduce the financial burden associated with certain state functions. More specifically, this overhaul involved reducing to the maximum the production and distribution functions of the State, through a dual logic of decentralization and privatization. Such a transfer was made possible by the enabling environment introduced through the strengthening of the legal framework. In such a context, the notion of rights takes on a pivotal role in the

equation that makes the reform of the legal framework an essential requirement for both macroeconomic recovery and the strategy to reduce poverty. Another major element of the reform, promoting investments, is closely tied to economic liberalization policies aimed at attracting foreign investments in the mining sector. The State is largely displaced from this sector by resorting to major bilateral and multilateral assistance and to foreign direct investment (FDI). To reach this objective, achieving an appropriate and secure new legal framework is of pivotal importance to the success of the reform process. Ensuring the rule of law is no longer considered to be an instrument of social change, but rather it implies establishing the appropriate legal framework required to ensure the optimisation of free market mechanisms and securing investments.

In this context, in the mining sector, the main orientations introduced by the reform (Mazalto, 2005b) have as their objective opening up the sector to foreign private investments, liberalization, leading to the progressive dismantling of State companies, reducing the financial burdens borne by companies (Otto et al., 2006) and reinforcing administrative control mechanisms, with the espoused purpose of fighting against corruption and promoting transparency. According to analyses of the evolution of African mining codes, the reform opened the way in the case of the DRC, to the introduction of what has been characterised as a third-generation mining code, in which the role of the State is reconfigured and seen above all as that of facilitating investment and regulating mining activity (Campbell, 2004).

The 2002 Mining Code thus reflects the creation of a new environment characterised by one of the most liberal tax and customs regimes in Africa, designed to ensure the profitability of projects through transparency and efficiency in granting licenses and providing investment security (CTCPM, 2005). Another important dimension was to significantly restrict the State's margin of manoeuvre (Bond, 2002). Private investors, on the contrary, are given more powers, as holders of mining rights, as investors, as operators, as buyers and sellers and as taxpayers. The funding agencies thus intend the State to cease its functions as a producer, retaining above all only the function of facilitating investment and providing security to the sector. State revenues are

henceforth to be dependent on revenues resulting from the exploitation of resources by private capital, and in most cases foreign capital. In economies where growth is dependent on economic rents, as Pourtier (Pourtier, 2003b) has pointed out, in its interventions, the State is encouraged to maximise its capacity to accumulate. Its income derives mostly from exploiting and exporting raw materials. The country is transformed into an immense reservoir of raw materials in which the central challenge is to manage to the best the flow of revenue resulting from resource exploitation, marketing and exporting. It is the State's role to ensure that it obtains its revenues through the strict application of its sector laws (taxes, royalties, etc.). It also has to guarantee a fair redistribution of mining revenues among the different sectors of the population, through decentralisation within a legal framework. One finds such a conception for overseeing the mining sector in certain recent documents produced by the World Bank Group: "There is no immediate role for governments in short-term metals supply management. Markets are working to balance supply and demand, and higher prices are part of this process" (World Bank et International Finance Corporation, 2006, p. 10). The linkages between the social and economic dimensions are presumed to flow naturally one from another to the point where the introduction of macro economic policies and the reconfiguration or even the reduction of political space are presented as a normal consequence of the introduction of policies in favour of the poor. Indeed, following this logic, policies of decentralized redistribution permit public institutions to have the financial means and political will to satisfy the needs of the local population for basic services (education, health, sanitation, housing, etc.). For their part, the companies are invited to scrupulously respect the legal frameworks, to guarantee that they will continue generating revenue for the State and, on a voluntary basis, to commit themselves to resolving certain negative externalities, such as pockets of poverty around mining sites, or pollution (eg., cyanide residues). Rather than regulations being promulgated in the national arena, these voluntary obligations are based on standards and norms which emanate from what has been described as a 'new transnational legal order', such as those for example, which guide practices concerning environmental impact assessments (Szablowski, 2007).

As opposed to what is generally understood by a human rights-based approach to development that proposed through the reforms recommended by the IFIs appears to resemble a logic favouring the promotion of private property rights. Such an approach appears to aim to harmonise the modes of regulation in the public domain with those of the market (maximisation of opportunities, a favourable environment, etc.) It is therefore in such a perspective that the objective of the promotion of human rights is reset. Their promotion and respect are seen as a function of the achievement of standards defined in the set of legal and technical constraints, as for example exists in setting up a mining project. Such frameworks serve as the basis permitting the regulation which becomes almost automatic, not only of financial but also political and social equilibriums or in other words, of the social peace. In a nutshell, what is involved is the introduction of new modes of social regulation of the public sector and of access to social services.

However, this process of the privatisation of rights involves a profound redefinition of the role and functioning of public institutions, which tends to reduce their space and already limited options for social and political intervention. In brief, the function of these institutions is seen henceforth to implement reforms, secure investments and regulate the operating practices of the companies. This is precisely where contradictions arise. In a country such as the DRC, does the State really have the means to guarantee the strict application of the law? Beyond the development of a legal framework and the institutional reconfiguration of the mining sector, what human and financial resources are available to ensure that the framework is really implemented, notably in view of the fact that it is presented as the guarantor of the struggle against poverty? The issue of means or resources is unfortunately too rarely broached.

As an illustration of the way that reforms have led to the substantive restructuring of institutions, we could cite the example of the creation of the Steering Committee on the Reform of Public Enterprises (*Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques*: COPIREP), set up in 2002. Its main purposes have been to reorganise the public finances and to boost the competitiveness of the principal sectors of the economy. To achieve this, COPIREP, which is supported technically and financially

by the World Bank, rapidly became a key centre of power. Not only does it preside over the introduction of the investment code by the National Agency for the Promotion of Investments (*Agence nationale pour la promotion des investissements*: ANAPI), but also of the introduction of the Mining Code, the land registry and the forest code, and the export agencies. It is responsible as well for improving the mining administration's functioning and reforming public sector enterprises. The ANAPI is also in charge of implementing the anti-terrorism law, fighting against money-laundering and providing care for the most vulnerable sectors of the population. This excessive centralisation of the new legal and institutional structure in the mining sector is in strong contrast with the IFIs' call for promoting decentralisation and participation of the local population, with campaigns against poverty, as the basis of democracy in the DRC.

In the EIR final report, the recommendations adopted a rights based approach, including civil rights and allowing for participation in the public sphere. Proposing broader participation as a condition for improving the operation of mining activities amounts to raising the issue of the democratisation of the sector.

In the DRC, the political and economic democratisation of mining governance is all the more important because, up to now, the local populations have profited very little from the positive outcomes of development programs in this sector. The Mining Registry Service (*Service du cadastre minier*: CAMI), created as part of the reforms, illustrates some of the limitations of the reforms in view of the fact that the history, culture and the political and social dimensions of the sector are not – or are barely – taken into account in the institutional changes. CAMI, a public institution, is a major stakeholder, since its purpose is to provide security for mining property, to manage procedures for licensing, and, when appropriate, to terminate mining rights. For this reason, for mining investors, CAMI could be considered as the Congolese 'shop window'. Shortly after its creation in 2003, however, following a series of complaints from foreign companies, CAMI was charged with being poorly managed and partiality on the part of some its personnel. After dismissing its first director general, CAMI was closed down in 2004 and its organization was examined by a foreign auditing firm to see how it could be restructured (Kuediasala,

2007). Since November 2005, four director generals have succeeded one other at the head of CAMI.

Intended to ensure the correct application of the new Mining Code and regulations, the institutional reforms rapidly revealed insufficiencies which resulted in serious dysfunctioning. The Congolese State, even with new institutions, is not yet able to guarantee an environment providing investment security and good management of a mining sector that is in full expansion. These embryos of the rule of law still seem to be limited in their ability to intervene effectively, essentially due to liabilities that are intrinsic to the institutional culture, with roots that stretch back to long before the war (Willame, 2007b). Moreover, the clear lack of resources considerably limits the State's new role of guarantor of 'good governance' – without even adding the fact that outside interventions on the Congolese agenda may have directly contributed to weakening the transitional government, which in effect lost political control of the directions which the reforms were taking. Finally, these various dimensions may well have contributed to delaying any true appropriation of the new standards of functioning and development objectives by national and local leaders.

After having presented why the reforms which have been introduced raise an important number of questions, one of these merits more careful attention: Are the reforms which have been implemented adapted to the country's needs, and can they, by reviving its economy, lead to progress towards development that is respectful of the ways of life and interests of the local population? Can they be conducive, in the long term, to sustainable development? The study of the mining sector provides some interesting points of reflection on this subject.

#### II.2.3 Reviving the mining sector and poverty reduction: the complex issues of applying the legal framework and promoting human rights

### II.2.3.1 The first steps towards transparency: rigorous monitoring of the mining sector

In a context which made reviving the mining sector particularly difficult, several studies were commissioned to examine practices in this area, notably because mining occupies such a strategic role in national recovery. The publication of some of these reports took on the form of major political events because they officially acknowledged the shortfall between what was really happening on the one hand, and the objectives of good governance and the struggle against poverty that had provided the original reason for the reform process, on the other. As in 1982, when Blumenthal Report<sup>69</sup> revealed serious and substantial administrative shortcomings in the Congolese mining sector, the more recent reports revealed serious dysfunctioning at the highest levels of State, and moreover, they provided analyses of the major contextual constraints in understanding some of the factors limiting reforms that had been observed in the DRC. Three reports in particular merit our closer attention<sup>70</sup>.

The first series of reports was written by an Expert Group set up to examine illegal exploitation of natural resources in the RD Congo. This group was created by a UN Security Council resolution adopted on July 2<sup>nd</sup>, 2000. The group produced a number of reports for the Security Council, all of which were made public, except for the last one, dated of October 2003, classified as confidential (Kassem, 2003) The second was the ‘Kalala Report’ (Kalala, 2006), named after the DRC Minister of Human Rights, presented to the Human Rights Committee, at the UN General Assembly in March 2005.

---

<sup>69</sup> In 1982, Erwin Blumenthal, a German banker and senior member of the IMF was mandated by the IMF to reduce kleptomania of the Mobutu regime. He published a condemning report. Following this assignment, he resigned and denounced the continued aid and increase in payments by the World Bank and the IMF.

<sup>70</sup> Others confidential reports could included in this list: Ernst and Young (2006); Duncan and Allen (2006).

The third report, known as the ‘Lutundula Report’ (Lutundula et Mupira Mambo, 2005), compiled the results from surveys carried out by a special subcommittee of the Congolese National Assembly. These surveys focus on the mining contracts co-signed by rebel groups and government authorities during the first war of 1996–1997 and the ‘first African continental war’ of 1998–2003<sup>71</sup> (De Villers et al., 2002). Although a moratorium on signing new mining contracts was passed in 2007 by the Ministry of Mines, the complete Lutundula report had yet to be examined by the Congolese Parliament, even though the Parliament was the principal commissioner of the study. It seems that some of its conclusions, considered too politically sensitive, have persuaded the past two governments to avoid its presentation before the Parliament.

What conclusions should be drawn from these reports? Firstly, mining remains a very sensitive issue, whether economically, politically and socially. The three reports emphasised that before and during the transition, the mining sector was managed in a manner which was beyond any standard of ‘good governance’. It was characterised by inadequate accounting mechanisms, an absence of transparency and numerous human rights violations.

The weakness in the capacity of the State to control mining areas makes it almost impossible to implement a coherent mining policy, under the effective control of its own institutions. The conclusions of the Kalala report depict a post-conflict situation marked by numerous human rights violations (tortures, the use of child soldiers, assassinations, kidnappings, rapes, various brutalities inflicted by the armed forces). In several mining provinces, the members of the Armed Forces of the Democratic Republic of Congo (FARDC) have been found guilty of extensive exactions against local

---

<sup>71</sup> Result of the resolution n° DIC/CEF/04 of April 2002 (Inter-Congolese Dialogue. 2002).

populations. Reforming the army to improve the situation has therefore become one of the government's crucial challenges to bring peace to the country's main mining areas.

The gap observed between the policies, laws, and resolutions that have been adopted and the climate of almost total impunity which reigns in the mining sector is emphasized in all three documents. On these issues, the reports on illegal mining operations by the group of experts revealed that the majority of belligerents diverted mining incomes for their personal benefit and/or to finance military operations, with a direct impact on human rights violation. The Lutundula report corroborated these conclusions, and confirmed that the adoption of new mining legislation would not be sufficient to restore the rule of law and a situation capable of mobilising the government and investors around a development project that would truly reflect national interests. After a long and difficult enquiry process (NIZA et al., 2006), the Lutundula special subcommittee submitted its report (Lutundula et Mupira Mambo, 2005) to the Congolese Parliament, which then delayed its public circulation until February 2006. This report revealed that dozens of contracts that had been signed since the end of the 1990s, that they lacked totally in transparency and were probably illegal<sup>72</sup> or, at the least, not in the country's interest. The report thus recommended the abrogation or renegotiation of these contracts. Its authors also recommended that lawsuits be brought against a certain number of politicians and financial backers, some of whom were very close to the centre of power in the DRC.

The Lutundula report also exposed how the Congolese government had arbitrarily exempted certain joint-ventures from paying taxes, over periods extending from 15 to 30 years. A number of State civil servants were directly identified as

<sup>72</sup> For example, the 4-year contract signed in April 2003, between MIBA (Bakwanga Mining Company), 80 per cent controlled by the Congolese State, and the Canadian company Emaxon required MIBA to sell the majority (88 per cent), of its production to the Canadian company, in exchange for a US\$15 million loan, at a price two-fold below the small-scale market. This illustrates how some leonine agreements can, still today, deprive the State, and therefore the population, of the income of mineral resources exploitation.

advancing their own personal financial interests through these negotiations. As for the participation of the State which, according to the 2002 Mining Code, had to be a minimum of 5 per cent of profit-sharing in mining projects<sup>73</sup>, in certain contracts, this was reduced to a foreign presence which left little doubt concerning the absence of public control mechanisms over the development of such projects. In short, what emerges from these reports is that the revival of the mining activity has been based on a logic of attributing rights almost completely outside the legislative and institutional mechanisms that had been adopted for the good management of the sector. The Kalala report provided a number of hypotheses to try to account for this. The ‘patrimonial’ modes of political regulation which had been used by corrupt elites as a source of enrichment for decades had become part of the political culture; this was the foundation on which the reforms were implemented without the introduction of any countervailing mechanism to hold these individuals responsible, and without any means for reforming the processes of political and economic power-brokering in the mining sector. Moreover, in the DRC, the new legal frameworks seemed all the more difficult to enforce because of insufficient governmental resources (Human Rights Watch, 2005) both human and material, as they had been to a large extent diminished by the objectives of debt repayment and reducing the costs of running the State. In spite the commitment to reforms, a number of decisions with regard to the functioning of the mining sector have very disquieting implications with respect to protecting human rights. Moreover, certain of these decisions imply commitments which the country has made for several decades into the future.

The publication of these official reports created a major political crisis for the government during the period of transition, as they directly or indirectly involved members of the government, the directors of foreign mining companies and a number of

<sup>73</sup> According to the mining code, 5 per cent of the shares of mining companies must be ceded to the State to discover new deposits. This share is between 12.5 to 25 per cent in the case of a partnership with State companies in default.

senior international civil servants. These reports marked a critical turning-point in the country's history. For the first time, there was official recognition of the problem of collusion between the political system and financial dealings which up until then had always had total impunity, counter to the interests of the State and the population. Commissioned by the State and by the UN, these reports, based on official sources, confirmed a number of hypotheses which had been widely held by most analysts and observers of the DRC since the Mobutu era. The reports on illegal mining operations, presented by the UN expert group to the Security Council, confirmed that natural resources continued to be plundered, despite the withdrawal of foreign troops. It even accused 54 political and business leaders from the DRC, Rwanda, Uganda and Zimbabwe of being directly involved in the illicit trading of high value-added minerals (Tegera et Johnson, 2007). Beyond the accusations of failure to respect the country's legislation, one can easily understand that these charges targeted the political and economic elites' direct or indirect support of situations that have led to massive human rights violations.

Despite the denial by many of those accused, the charges contained in the three reports had major consequences within succeeding governments. With the publication of the UN expert group's latest report, President Kabila found himself, for instance, obliged to dismiss three of his closest ministers, accused of being directly implicated in illegal practices and transactions contrary to the State's interests<sup>74</sup>. The latter accusations raised a number of questions. Firstly, the new Mining Code contained

<sup>74</sup> The three accused are: the Minister of Order and Public Security, accused of illegal diamond and cobalt trade; the Minister Delegate in the Presidency, denounced for having participated in signing leonine joint-venture contracts with Zimbabwean and South-African companies; and the Minister of Planning and Reconstruction, also president of the National Commission of the Fight against Corruption and shareholder of the Sengamines company, specialised in the diamond trade. The report of the expert group on illegal exploitation of natural resources also reveals the alleged participation of the person in charge of the security services, presumably involved in various forms of trafficking, especially the arms traffic. Accusations are also directed at the former Minister of Foreign Affairs, currently director of MIBA, the biggest State Company specialised in diamond exploitation and trade.

ambiguities, notably by stipulating, among other clauses, that even though being a minister means ‘ineligibility to benefit from underground or surface mining activities [...], this prohibition does not concern the acquisition of shares in mining companies’ (DRC, 2002: Tit II, Chap I) *{our translation}*. However, in reality, the fact of owning mining rights differs little from that of being a shareholder, especially if this shareholder holds the controlling interest in the company.

A second problem relates to the context in which the new laws are implemented, which involves encouraging major increases in investments within a context of ‘good governance’. In the DRC, the wealth accumulated by the national and international elites from state revenues derived from the mining sector has had deep historical roots: practices observed under colonialism, then during the regimes of Mobutu and Laurent-Désiré Kabila (the current president’s father assassinated in January 2001) (De Villers et al., 2002), were characterised by considerable continuity (Braeckman, 2003). However, with the introduction of the reforms, some of the established practices were challenged, in the name of international policies to “fight corruption” and to introduce “good governance”.

The question that arises here is clearly one of the transition from a political and economic system in which a certain elite had effectively appropriated mining revenues for personal enrichment, to a more equitable and sustainable pattern of redistribution based on public control, firmly entrenched in ‘good governance’ practices.

On a final point, the responsibility of the IFIs received very little mention in any of the three reports. Budimbwa Kalala pointed out nonetheless the role that multilateral funding agencies should assume in reforming the sector, and called on them to make long-term commitments so that the mining sector could be completely reorganised and so that raw materials and mining resources would no longer be sold off at give away prices (his term was ‘*bradage*’) (Kalala, 2006).

This call resonated in a context where the transition government was still signing mining contracts relatively opaquely. Concerns expressed within the World Bank in fact questioned the nature and limitations of the Bank’s intervention during periods

when turmoil was at its zenith. A WBG internal memorandum, released by the media, however raised serious questions about how the Bank should be supervising reforms being adopted by the government. Particular concern was expressed about prior consultations required before signing important contracts, as well as the ways to ensure transparency and ensure public access to relevant information:

The Bank's mining memo referred to three joint venture deals worth billions of dollars, signed last year between the state-owned copper mining company *Gécamines* and three international mining groups. Analysts say the deals would account for at least 75% of *Gécamines* mineral reserves and have raised questions over whether Congo has maximised state revenues from them (Mahtani, 2006).

In response to the repeated calls to reform political processes after his election, President Joseph Kabila officially urged his government to ensure 'the strict application of the Mining Code in order to allow the State to recover the revenue generated by mining operations, to use these funds for the economic development of the country and to the fight against fraud and the plundering of mining resources' (Kabila Kabange, 2006) *{our translation}*. This declaration is revealing of the magnitude and the complexity of the task of reforming the mining sector and redefining the role played by the State in this regard. In March 2007, reacting to expressions of concern coming from national and international civil society, as well as repeated calls by funding agencies, the Minister of Mines released a memorandum (Mc Kay, 2007) declaring a moratorium on any new mining activities until the contracts signed between 1996 and 2003 had been re-examined ('revisités')<sup>75</sup>. In April 2007, the Minister of Mines, Martin Kabwelulu, acknowledged that more than 50

---

<sup>75</sup> The term used – revisités – is significant. Re-negotiating contacts already signed is a complex process which requires several stages (Africa Mining Intelligence, 2008).

per cent of the mining contracts signed in the DRC were, in his words, probably 'disadvantageous' for the State and should therefore be renegotiated, while declaring at the same time that none of the contracts would actually be cancelled. By creating this space for negotiations, some Congolese NGOs offered to assist the *ad hoc* ministerial committee (DRC, Commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers, 2007) that had been mandated to re-examine some 60 mining contracts, 41 involving companies operating in Katanga, 11 in the eastern province of Kivu, 6 in Eastern Kasai and 5 in Maniema province. The re-examination process began in June 2007 and created a tense political climate, in particular because of the reservations expressed by some pressure groups at risk of losing the advantageous financial arrangements they had negotiated. Considering the political and financial pressures exerted on the government, this initiative has been severely criticized by civil society as being both opaque and insufficient. At an August 2007 Civil Society Forum, (2007), a number of groups called for a re-examination of 12 further mining contracts by a Civil Society Forum Committee of experts.

Although the Lutundula report remains a significant landmark in resolving the DRC's problems, many observers remain pessimistic about the feasibility of modifying contracts which have been endorsed with the support of the Presidency. This is all the more the case since, with his re-election as Head of State, Joseph Kabila has retained a number of the political and economic actors involved in the erratic management of the transition government.

Beyond the process of economic recovery, the continuing irregularities, the lack of transparency and the lack of opportunity for civil society participation in the process, are maintaining the Congolese mining sector in a state of tension between two contradictory cultures (opacity and corruption versus transparency and legality). One should recall that, in fact, in 2007 only 6 of the 237 mining companies present in the DRC published their mining production data (Fonds Monétaire International, 2007). The potential state revenues from the extractive sector (mining and petroleum) are still largely

unknown and thus probably underestimated, just as the principal mining regions of the country lie, at least in part, outside the central State's control.

#### II.2.3.2 The complexity and diversity of regional realities

In the DRC, national development indicators cannot be understood without taking into account territorial disparities. These disparities reflect four main factors: the nature of the productive processes responsible for developing mining resources; economic imbalances among the provinces; uncontrolled violence; and the inability of the centralized political authorities to maintain control. Each region is affected by a different permutation of problems, at least when it comes to the question of the impact of the mining sector on the population's living conditions and on promoting human rights.

Moreover, this complexity is likely to be reinforced by the new administrative regions created by the Constitution, which increased the number of provinces from 11 to 26. In each province, Assemblies, whose members are elected by universal suffrage, have seen their powers reinforced by the policy of decentralisation. But implementing the new Constitution, which created a 'united decentralised State', is being hampered by the complexity of local dynamics.

#### II.2.3.3 The nature of the productive processes responsible for developing mining resources

The main mining regions are Katanga, both Western and Eastern Kasai and Kivu. The Eastern Province and Équateur also possess important deposits of iron, gold and diamonds, while bauxite and phosphate deposits are principally found in Lower Congo. The nature of productive processes varies considerably according to the types of minerals and the history of mining development in each province. Productive processes strongly affect human rights and the respect of economic, cultural and social rights.

In the province of Katanga, located in the south of the country, the exploitation of copper, uranium, silver and cobalt has historically dominated a province

that forms part of the Copperbelt, extending into Zambia. This is the province with the most important mining potential, containing, according to Baracyetese (Baracyetse, 1999), the world's greatest unexploited copper reserves as well as a significant mining infrastructure, even if much of this is in an advanced state of decay. The *Shinkolobwe* uranium mine, located near the town of Likasi, has become the symbol of these mines which have gained a sad notoriety by the number of deaths they have provoked. The uranium extracted was used to make the atomic bombs of Hiroshima and Nagasaki. Officially, the site was sealed off when the country gained independence, following industrial exploitation of the uranium deposits from 1921 to 1959. However, at the end of the 1990s, small-scale miners (in French: *creuseurs*)<sup>76</sup> – diggers, including children, extracted copper from the site, and heterogenite (rich in cobalt), regardless of any safety requirements. Although a January 2004 presidential decree closed access to the *Shinkolobwe* site, in July 2004, the collapse of part of the area mined caused ten deaths among the 6000 illegal *creuseurs* working on the site. In August 2004, to displace the miners' families, the village of Shinkolobwe, where 15,000 people lived, was burned to the ground. According to *EMAK*, the trade union representing Katanga's small-scale miners, the majority of those expelled had no intention of changing what they were doing. Left completely to their own resources, without any form of official or unofficial support, and without any alternative source of income, these *creuseurs* will probably return to work illegally on this highly contaminated site, risking new exposure to ionizing radioactivity.

In Katanga, access to small-scale mining sites has become a crucial stake of the provincial economy. Today, some 20 per cent of these small-scale miners are former employees of Gecamines, laid off when the company was restructured.

---

<sup>76</sup> 'Creuseurs' is often maintained in English texts, as it refers to a very particular situation of the DRC, with many small-scale informal miners.

Rehabilitating mining sites is also a tendentious question raising the issue of how responsibilities are to be shared among the industrial producers, the State and the creditors of the Congolese mining sector. However, at the present time, according to a UN report (Dupin et Mialaret, 2004), neither the small-scale miners' trade union, nor the Mining Environment Service<sup>77</sup>, nor the Small-Scale Mining Technical Assistance and Training Service for Small-Scale Mining<sup>78</sup> (SAESSCAM) has the means to guarantee the application of mining regulations, nor to provide assistance to small-scale miners. Looking back at the history of the Katanga mining giant Gecamines helps us understand part of the history of the region's mining history.

In the past, the Congolese State had concentrated on developing what was known as the Upper Katanga Mining Union (*Union Minière du Haut Katanga*: UMHK), controlled by Belgian industry until nationalised in 1966 and converted into the *Société Générale des Carrières et des Mines* (Gecamines). Gecamines currently produces copper, cobalt, zinc, nickel and uranium in such quantities that it is one of the world major sources of these materials. The real motor of the Congolese economy, the UMHK, and later Gecamines, has been recognised as providing the inhabitants of Katanga with one of the highest standards of living in the country, through job creation and significant investments in educational, medical or sporting infrastructure for company employees and their families. For example, Gecamines runs its own hospitals. Until 2005, the Swende hospital, located in Lubumbashi, was the most important hospital in Katanga province. Based on a what has been described as a 'paternalist management model', widespread in Africa (Hernandez, 2000), the UMHK, and later Gecamines, played a major role in providing access to basic services, developing the economic and social structure in the provinces where it was operating. For this reason, the 'bankruptcy' of Gecamines at the

<sup>77</sup> The Mining Environment Service is a public service which is part of the Ministry of Mines.

<sup>78</sup> With its own juridical personality, SAESSCAM is an autonomous public service with the specific responsibility of small-scale mining.

beginning of the 1990s created major socio-economic transformations in the region. By 2005, the nonferrous ores and other concentrates represented only 17.2 per cent of the country's total exports (Banque Africaine de Développement, 2007). The crisis of copper prices and years of drastic fall in production also had disastrous social consequences on the region's economy. 'The whole population of the Katanga basin which depended on this company found itself from one day to the next in a situation of absolute poverty' (République démocratique du Congo, 2006a, p. 35) *{our translation}*. With the restructuring of the industrial and quasi-industrial activities of Gecamines, '[...] each day [...] 50,000 to 70,000 *creuseurs* are invading numerous mining sites in Katanga to look for heterogenite, an ore exceptionally rich in cobalt. These people work under terrible conditions for hardly more than a dollar per day' (Nederlands Institute for Southern Africa, 2006, p. 6)*{our translation}*. A report was produced by the NGO Global Witness (Global Witness, 2006) which has worked on this subject extensively, investigating the deplorable working conditions in small-scale mines. 'The Tragedy of the Miners' comes from the absence of adequate equipment and safety measures, child labour, contamination risks, and mortal accidents. The lives and working conditions of small-scale miners remain a crucial issue in the DRC. It is indeed surprising to note the inadequate mobilisation around this issue by the actors providing development funds, given the importance of human rights challenges which these conditions pose to the population.

In view of the fact that mining incomes are one of the only sources of revenue for workers, in a context of extreme poverty, the degree of disorganisation is more or less consciously accepted, and maintains this *status quo*. Certain more optimistic observations point to the growth of the informal economy which is said to have allowed, through the development of urban and peri-urban agriculture, the generation of at least subsistence-level survival in the mining towns mining of Lubumbashi, Likasi and Kolwezi.

'It seems that the mentality of receiving assistance, so characteristic of the inhabitants of the copper towns, is now dying out. For them, Gecamines was the only lifeline. Beyond it there was nothing.' (Bruneau et al., 1986, p. 252) *{our translation}*.

Today, investments are starting up again. Exploiting Katanga's mining potential may be not only the solution for the area, but more widely for the entire country. Yet, one issue remains unanswered: How will this recovery benefit the local populations who have adopted the logic of subsistence, as a response to the failure of public authorities to provide for their basic needs?

In Eastern Kasai diamond production dominates the regional economy. In 2005, non-industrial diamonds from this area represented 42.6 per cent of the country's total exports (Banque Africaine de Développement, 2007). Over recent years, observers have been reporting some improvement in humanitarian conditions, thanks to the stabilisation of 'open conflicts'. On the other hand, the working conditions of the 800,000 "creuseurs" in the area condemn whole sectors of the population to extreme poverty, working and living in severe physical and economic insecurity. The Bakwanga Mining Company (*Société Minière du Bakwanga*: MIBA), the country's leading diamond company, 80 per cent under State ownership, is on the brink of bankruptcy today. In 2006, its deficit amounted to some US\$140 million. This industrial giant had however experienced much more profitable times, from its creation in 1961 until crumbling at the end of the 1990s, to the ultimate benefit of the informal sector. This collapse provoked a major economic and cultural shock in the region. Ever since independence, *Bakwanga* had been organised on an economic and social paternalist model; MIBA provided a number of welfare benefits to miners' families. In the same way as Gecamines in Katanga, the company played a role in the socio-economic development of the country, of Eastern Kasai and of the town of Mbuji-Mayi. Schools, hospitals, energy resources, agricultural services, and housing benefited the population of the city of Mbuji-Mayi and its surrounding areas. Today, miners' families are plunged into extreme poverty; MIBA is very much behind in paying salaries (8 months on average). In 2007, strikes spread, with employees demanding the payment of wages and respect of the rights of retired and laid-off employees, as well as the provision of food (Radio Okapi, 2007a). Diamond production, despite constant increases in output, remains the object of bitter struggles for the control of the production channels and zones of exploitation.

The province of Northern Kivu depends on the exploitation of cassiterite and coltan (colombo-tantalite), an essential material for high-technology industries, in particular for cell phones (Martineau, 2007). In Southern Kivu, gold, diamonds, and cassiterite are the main minerals extracted. Controlling the production process is thus a major stake, especially because small-scale mining potentially represents an enormous source of self-financing for the regional development (Pourtier et Magrin, 2005). However, important trafficking is developing in these border provinces (Bruyland, 2007). Small-scale production is dominant in these areas and between 30,000 and 200,000 *creuseurs* (Pourtier, 2004) extract the ore for subcontractors who resell it, transporting it to Rwanda, to networks of traffickers and smugglers. A *creuseur* can earn up to US\$4–5 a day in gross income. But major racketing networks of gold and diamond washers result in a substantial loss of income by the local population.

The porous borders between the two Kivu provinces and Rwanda and between the district of Ituri and Uganda continue to encourage fraudulent trade, often deadly but still flourishing. According to a 2002 Belgian Commission of Enquiry, traceability in the diamond trade is almost impossible to ensure in the area and this situation harms local populations in a direct manner: ‘The informal diamond economy has become the symbol of the loss of the State’s influence [...]. Diamonds are extracted from thousands of small mines in numerous different locations. We do not really know how many diamonds come from the Congo, Angola or the Central African Republic. Statistics are meaningless. The rebels and government soldiers benefit less from the diamond trade than from maintaining a system of scarcity within an informal economy based on diamond extraction’ (Belgique, 2002) {our translation}.

#### II.2.3.4 Imbalances among provinces

For a long time, economic imbalance among provinces in the DRC has been determined by the presence of resources and the patterns of resource exploitation (water, wood, and mineral deposits)<sup>79</sup>. In the 1970s, the mining sector represented nearly 70 per cent of the Congolese GDP, but today it is down to barely 10 per cent. This drastic reduction of the contribution of resource exploitation in the DRC has further ignited conflicts of interest around the sensitive issue the distribution of mining income. Confronted by a State that is clearly fragile, but also one undergoing major and rapid reorganization, the mining sector is one of the keystones to the political unity and social stability of the country. Because of the vast size of the country, the mining provinces located in the east have been largely cut off from control by the political power-centre in the west of the country. Yet historically, in the DRC, the State's functioning and legitimacy have depended above all on State control over the principal mining regions. The importance of the decisive role of the mining provinces in determining peace and maintaining national unity has been well illustrated by the violently-suppressed secessionist attempts of the rich provinces, Southern Kasai (1960) and Katanga (1960-1963), which had been supported by a number of foreign powers. The invasions by neighbouring countries during the two Congo wars underline the continuing importance of the mining provinces in maintaining national peace and unity. The source of all political crises since independence, the resource issue leads to some fundamental questions: How can mining income be shared equitably between the producing provinces and the rest of the country? What is the central power's legitimacy and what methods of control can it adopt to ensure that mining income is collected and redistributed ? Clearly, still today, mining income, despite what is prescribed in the legislation, fails to benefit the population as a whole.

---

<sup>79</sup> For more information about ores in the DRC, see Euromines (1999).

If the issue of frontiers with neighbouring countries is an important stake in the mining problem, that of the borders between producing and non-producing provinces is no less problematic. As Jean-Luc Piermay has pointed out: ‘The main characteristic of borders is that they create differentials: differentials in prices, income, regulations, distribution networks, how things are organised [...]’ (Piermay, 2005, p.608) *{our translation}*.

Mining resources determine not only economic borders (zones of exploitation), but as well, social boundaries (mining increases inequalities) and political boundaries (the power base of political parties. On the other hand, they flout administrative borders, giving conflicts a regional dimension by drawing in the whole Great Lakes Region.

In Katanga, the true ‘economic lung’ of the country, there are more than 150 mining companies operating, including ten majors, which are currently investing in major expansions (Bruyland, 2007). After years of crisis, the price explosion of certain minerals as of 2000 (copper, cobalt, and rare minerals) inaugurated a new mining cycle in Katanga and stirred up a new struggle for control. With the increase of cobalt and copper prices, the province of Katanga became the new Eldorado for investors. The conditions for attributing Gecamines’ concessions, which is, as we have seen, the country’s largest mining company, are at the centre of discussions. While the DRC was cut off from multilateral assistance between 1991 and 2001, as of 1996 Gecamines’ assets began to be sold at give away prices to finance the running of a State in crisis.

In an attempt to avoid the complete bankruptcy of the company and to spark the economic revival in Katanga, the Congolese government decided as of 2003 to restructure Gecamines by privatizing it, as the IFI’s had long been recommending (Mazalto, 2005b). According to a 2006 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) report: “the Government Economic Program (PEG) had already in 2004 foreseen such reorganization, with World Bank funding, of a series of companies with negotiated ‘voluntary’ worker layoffs. This started to be applied in public companies, such as Gecamines and the Congolese Post and Telecommunications Service (*Office Congolais*

*des Postes et Télécommunications: OCPT), in spite of strong resistance from the trade unions” (Banque africaine de développement et OCDE, 2006, p.242) {our translation}.*

The objective was to stimulate production through private-sector funding and through initiatives which almost always involved joint ventures. Some of these were signed before 1997, and in fact singled out as unacceptable in the Lutundula report, because they had principally benefited foreign investors rather than the Congolese State. For Paul Fortin, general manager of Gecamines, the main advantages of restructuring were to be the financial consequences which would guarantee the State an income of US\$7.5 billion (through various taxes and revenues) for the next 30 years, as well as US\$2 billion for the company and US\$7 billion to the various partners (Fortin, 2007). The social and economic benefits to the population were presented as follows:

Community development: according to the Mining Code, 40 per cent of mineral royalties must be paid to the province and to the local authority where the projects are developed. Employment programme: approximately 6,000 new jobs would be created over the next 5 years.

With World Bank funding, the Gecamines management committee introduced a program to lay off 10,000 of the 25,000 employees during the year 2003. Because of the deplorable financial results of the company, it was a matter of pairing the workforce with the productive capacities (Fortin, 2007). Those ‘departing voluntarily’ received a modest payment, for a total amount US\$45 million, varying from US\$40,000 to US\$50,000 for the management-level employees, and from US\$2000 to US\$10,000 for other professional categories. Moreover, under current financial conditions, Gecamines does not have the means to guarantee the security of its workers.

Furthermore as it does not have the means to exploit all its concessions, the company enters into short-term contracts with small-scale foreign companies which assume themselves the responsibility for extraction and securing control of their part of its concessions, which would otherwise be subject to what some would consider as

'plundering' by local small-scale minors. This method of private sub-contracting contributes to the recruitment of former Gecaminesminers and the small-scale local miners, thus reducing the employer's contribution which is normally required to be paid (health care, transport costs, children's education). The small-scale miners, in effect self-employed, are remunerated at a fixed rate, under conditions frequently below ILO norms. This situation has contributed to the increased insecurity which miners in Katanga are facing, both financially and in terms of the duration of their work contracts, material employment conditions and possible assistance in case of an accident.

The study of Gecamines shows the extent to which, in the DRC mining provinces, the mining sector reforms have had a limited positive impact on the rights of local populations, on the rights of women and children, and on labour rights that remain largely flouted. It would seem that inhuman conditions observed around mining sites are tolerated in the name of moving ahead with the application of the reforms. This observation holds true in most of the mining provinces, even if the production techniques, the State's capacity to intervene and the international economic actors (IFIs, private-sector companies) differ.

The adoption of a new Mining Code undoubtedly contributed to an increase in investments in this sector. But as for promoting rights, the law seems totally out of touch with Congolese political, economic and social realities. This context ought to have been more clearly recognized, in view of the fact that it interferes with the application of the new mining legislation.

The current decentralisation policy represents both an opportunity for harmonizing practices and a new risk for breaking up the country. What legitimacy will the Mining Code acquire in view of its provisions (*République démocratique du Congo*, 2002, Art. 242), which foresee that mineral royalties be divided between 60 per cent for the central government, 25 per cent for the provincial administration and 15 per cent for the local authority where the mining company is operating ? The absence of effective regulating capacity explains more generally, and in large part, the continuing conflicts and human rights violations in the mining provinces (*Kasaï*, *Kivu* and *Katanga*). Given the

importance of the interests at stake, the conditions necessary for effectively applying the country's mining legislation do not in fact exist at present. .

The Constitution instituted a 'Governors Conference chaired by the Head of the State' (République démocratique du Congo, 2006a, Art.3) to make arrangements for applying the clauses of the Mining Code. However, the legal framework, which allots 40 per cent of royalties to the mining provinces, seems to be conditional on two principal factors. Firstly, the current needs of the central State are immense, notably to pay off the debt – still significant even after part of it was cancelled – and to restore its authority and legitimacy. Yet the mining provinces are counting on the fact that mining revenues be 'assigned exclusively to constructing basic infrastructures of community interest' (RD Congo, 2002, Chapitre III, Art.242) *{our translation}*. These provinces are applying political pressure so that they will receive their constitutionally-guaranteed rights. As Bonne has remarked: "Regimes are unlikely to devolve real power and resources to rural leaders they do not trust and/or cannot control" (Bonne, 2003). This reality, a reflection of the history of the country, is sufficient grounds to explain why revenues are likely to be withheld by the central authority.

#### II.2.3.5 Uncontrolled violence

There are three principal factors contributing to maintaining an overall climate of violence surrounding mining activities in DRC: living conditions and working conditions of populations around mining sites; corruption and threats which dominate the mining economy; and finally, the armed conflicts which continue to proliferate in the country's border regions.

At present, the majority of Congolese mining sites are exploited without any control over payments to workers or of job safety standards. Many international NGOs, as well as the ILO, have focused particularly on child labour. A recent study in heterogenite mines in the south of Katanga Province estimated that several thousand children under the age of 7 years were employed as *creuseurs* (Groupe One, 2006). The

presence of uranium on some sites endangers in a most direct manner the lives of workers and of the local population (Mazalto, 2005a). Several independent initiatives have been introduced. The ILO has attempted to improve living and working conditions in the Katanga mines (Abedi, 2007). The aim is to strengthen ‘good governance’, ensure the respect of legislation and rights, and encourage negotiations involving social dialogue between all interested parties.

Corruption and the use of threats continue to dominate relationships between the different actors of the mining sector. The various reports mentioned previously (the UN expert group, Kalala, Lutundula) give a good idea of the practices observed at the highest levels of the State and raise the issue as to how “power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”(Campbell et Ahado, 2007, p.1). At both the provincial and local levels, such practices, which combine corruption and threats, often directly involve the principal economic actors and the representatives of public authority.

Uncontrolled violence often assumes a ‘war-like’ logic that is still very present, even though conflicts have officially ended. Illicit traffic in minerals feeds into the arms trade and finances the militias who control the still highly strategic mining zones. The reports of the Expert Group on the illegal exploitation of natural resources in the DRC surveyed the principal conflict zones directly linked to the mining economy (Kassem, 2003). The mining zones located in the east of the country (Ituri, Northern and Southern Kivu) and in the north of Katanga are still areas where the local populations are under constant threat. It is precisely in these zones that the mining economy is least well organised, where the small-scale sector dominates, as opposed to the provinces where Gecamines and MIBA exploit minerals on an industrial scale. During and after the transition, violence perpetrated against civil populations by the army (the *Forces Armées de la République démocratique du Congo*: FARDC) is a continuing leitmotiv of the majority of MONUC reports (MONUC is the UN mission in the DRC). Arms traffic, ethnic violence, sexual violence, kidnappings and exploitation of local populations,

population displacements, child soldiers, are all part of the day to day experience of most inhabitants of these regions.

The NGO Human Rights Watch has written a report on 'The Curse of Gold in Democratic Republic of Congo' testifying to the human rights violations observed in dozens of mining sites they visited: 'Gold has been a critical factor in human rights abuses in north-eastern DRC. The DRC government, its neighbours, the UN international donors and the private sector need to work together to stop the trade in illegally smuggled gold and other resources' (Human Rights Watch, 2005, p.129).

Similarly, the district of Ituri, in the Eastern province, has over the past few years gradually become one of the most dangerous areas of Africa. In the Kivu region, armed factions are fighting for the control of resources. The areas where arms sales are most intense are the mining zones, border zones, farming areas and urban zones (Berghezan, 2006, p.46). The lack of control at the borders between Ituri and Uganda, and the Kivu provinces and Rwanda, encourages the development of arms trafficking, of precious stones and minerals, sustaining a local guerrilla force that is part of the destabilization of the east of the country. In this context, moreover, in 2007, Northern Kivu still had to deal with the presence of a significant number of soldiers of the Rwandan army.

This rapid overview reveals the importance of the challenges existing in applying the national mining policy to promote and respect human rights. The January 2007 UN Security Council's report on the DRC showed just how complex are the stakes linking the armed groups, the various States of the region and criminal networks, to which have to be added the various forms of large-scale corruption (Security Council, 2007). However, the situation at the borders seems to have improved since the end of the transition period. The links between resource exploitation and armed activities remain nonetheless, very much in place.

To what extent can such a culture of violence continue to dominate, despite the fact that, at least in theory, the sector has undergone serious reform (Dufresne, 2007)? According to a report commissioned in 2005 by the UN Economic and Social Council,

part of the explanation may lie in the extremely insecure status of those working for the armed forces, as well as civil servants and other government officials. ‘Underpaid or unpaid, these legal representatives’ probably contribute to encouraging impunity, corruption, harassment and assassinations, particularly of journalists and human rights advocates (Pacéré, 2007). This climate, which approaches a state of anarchy, has to be understood in its historical context, for since independence, under the Mobutu regime, these practices had already become part of a strategy of governance by terror.

#### II.2.3.6 The lack of control by the central power and the weakness of institutions

When the IFIs recommended restructuring the country’s strategic sectors, did they really take into account the importance of the political and economic context in determining the likely effectiveness of reforms? With reference to the conditions in which the reforms were undertaken, Kabanda Kana has noted: ‘Unfortunately, it was in a climate of political uncertainty and division among the Congolese political actors that, paradoxically, the international community and the European Union chose to invest in a fundamental reform of the political process in the Congo. This process ought to have been truly inclusive and especially to have been supported by all the representative forces of the country in order to lead to a credible and acceptable result for the majority’ (Kabanda Kana, 2006, p.2) *{our translation}*. After adopting the first reforms in 2002, the country waited a whole year, until June 2003, before electing a government of national unity, named the ‘transition government’<sup>80</sup>. At its head, Joseph Kabilé and other former rebel leaders followed a consensual logic based on negotiation. The three main military factions

---

<sup>80</sup> This government’s executive power was composed of a president and four vice-presidents.

(PPRD, RCD and MLC), which had been transformed into political parties participated in the government (Centre d'information géopolitique (CRR), 2006).

The degree of serious political instability reflected the weakness of the institutions at both central and provincial levels. These two factors raise the question as to whether the newly formed government had the capacity to implement the mining reforms adopted by governments whose legitimacy was widely challenged. In this context, even the legitimacy of the reforms advocated by the IFIs can be questioned, especially since they are being implemented by a ‘fragile State’(Châtaigner et Magro, 2007). As Bayart (1996) has noted, although ex-Zaire has a strong sense of being a nation, the State’s legitimacy ‘in a changing world’ {Banque mondiale, 1997 #226} still faces important challenges. This climate, propitious to the violation of rights, received clear confirmation in the 2006 ‘Growth Strategy and Poverty Reduction Document’ -PRSP- (*Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, DSCRP), published during the transition government: ‘The restructuring and liberalization of the mining sector that started in 2004 throughout the country led to the expropriation of peasants from their land to the benefit of mining concessions, to fraud and to certain parties seizing the lion’s share as a result of the signing of very unfavourable contracts’ (République démocratique du Congo, 2006b) {our translation}.

Indeed, if the reforms have made restructuring the mining institutions and legislation possible, under the difficult conditions that we have described, these reforms seems to have been introduced mainly from the State capital, Kinshasa, seat of the central power. How can one expect them to be applied when, in such a vast country, the State is still too often represented by armed forces, notorious for their acts of plundering and massive violations of rights? The decentralisation policies designed to give the provinces financial autonomy can only work under certain conditions. Firstly, the mining revenues have to be collected and redistributed by the central State, through protected and secure procedures, a situation which is not yet the case today. According to IMF figures, in 2006 the Tax Recovery Directorate (*Direction Générale des Impôts*) collected approximately US\$100 million out of the anticipated US\$250 million (Documentation et information

pour l'Afrique (DIA), 2007). The current challenge is therefore to strengthen the presence of the State in all provinces in order to ensure not only better tax recovery, but also the equitable redistribution of these revenues throughout the whole national territory. To be able to do this, the political leadership has to be able to count on suitably trained and adequately paid local authorities that have the means to guarantee that the revenue collected is used appropriately. Restructuring the local administrative grid in the whole territory is one of the main challenges of the reform. Indeed, both at the national and local levels, embezzlement of funds thrives on a lack of control by the representatives of the State and civil society and upon a generalized situation of sectoral disorganisation. Finally, the central State has to be in a position to adopt a mining policy adapted to the needs of the different provinces, with fund traceability mechanisms and capable of rendering of accounts. Both private investors and government employees must be subjected to these policies, in order to create common obligations of transparency and collaboration. Even if the legislation has provided for the application of such mechanisms, the lack of funds, of human resources and of local expertise persist and are likely to compromise their introduction in the principal mining regions. However it is precisely these measures that could give teeth to the new mining legislation in order to break out of the plundering logic that has dominated the sector for decades. At present however, the reform has been introduced in a context characterised by the effective lack of control by the central power and by weak institutions. One can only speculate concerning the real probability that the State will apply the most costly and potentially the most restrictive clauses (notably concerning social and environmental aspects) in a climate which continues to be marked by such a degree of impunity. It would appear that resorting to imposing a system of rights and standards has become the option privileged by the IFIs to mitigate the weakness of the State.

#### II.2.4 The mining sector and the introduction of a system of rights and standards: the human rights situation in the DRC mining sector

#### II.2.4.1 The different systems of rights

The restructuring of the Congolese mining sector has above all aimed to promote the rights of investors and the security of the population, in order to provide a guarantee of social peace. Beyond respecting the new legislation and reinforcing public control mechanisms<sup>81</sup>, the IFIs encouraged the State and investors, as partners in development, to join international initiatives and to adopt what are presented as transnational ‘good governance’ standards. As Campbell has emphasized (Campbell, 2005), however, in doing so, the political and social dimensions at stake and the rights and standards which are recommended tend to be treated above all as procedural considerations and issues of good administration ‘in terms that are principally procedural’.

As a result, what becomes apparent is that the perspective of the IFIs concerning human rights is to adopt an approach that associates these rights with a series of norms to guarantee an increase in the achievement of the performance standards of multilateral institutions, States and investors:

What are the human rights objectives for the performance standards?

- Helping clients understand human rights as risk in their business;
- Helping clients use human rights to identify opportunities for value creation.

The challenge is to take accepted human rights norms and translate them into practical and generally applicable standards for investment in the private sector in developing countries (Kyte, 2005).

---

<sup>81</sup> In 2006, the terms of reference of the Mining Plan were established in order to define the orientations, objectives and means of the sector’s policy.

Codes of conduct thus become the preferred instruments of the international community. This pragmatic approach contributes to depoliticizing the issues raised by rights. According to Brugvin ‘these new instruments of control by citizens aim to compensate temporarily for the lack of national and international public regulatory systems’ (Brugvin, 2002) *{our translation}*. However, this option generates the complex question of the social and political legitimacy of the different levels of authority and forms of control.

At the beginning of the new millennium, the reform of the Congolese mining sector was thus characterised by the approval of a dual process: the country’s adherence to new development standards, which incorporate both public law (the rule of law) and private law. Transnational initiatives encouraged a technical and managerial logic of control based on the voluntary mobilization of economic and political actors around human rights, understood narrowly however, as involving one dimension, that of providing basic human security. In fact, the responsibility of the economic actors was limited to adhering to international codes of conduct that concentrate on the transparency of standards and ensuring the security of sites where mines are operating as well as the areas surrounding the concessions.

One may note also that the majority of transnational initiatives introduced in the country are concentrated in sub-sectors with high human risks, such as diamonds, because of the deadly conflicts in Central and West Africa (Sierra Leone, Nigeria, Rwanda, and the DRC). In the DRC, diamond exploitation alone contributes to up to 75 per cent of the money paid to the National Treasury. There are nearly one million small-scale *creuseurs* throughout country. The main objectives of the international codes of conduct concern reinforcing control over practices in each sector and the transparency of revenue management. Reference is also made to the improvement of the living conditions of the small-scale miners. In this context, in 2003 the Congolese State signed the Kimberley Process Certification Scheme adopted by the UN General Assembly. It subsequently joined the Diamond Development Initiative (DDI) (Africa-Canada Partnership, 2005),

aimed at ensuring that diamond production would benefit local communities and national governments. Joining the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), in 2005, with strong World Bank backing, beyond its objective of promoting greater traceability of mining revenues, was intended to promote the productivity of small-scale producers and to ensure the development of the production zones (Ministère des Mines et CENADEP, 2007).

The tendency to resort to certification schemes and mechanisms based on transnational expert systems can be observed in many countries of the South. It proposes what appears as an interesting solution for the mining industry which is increasingly challenged concerning the social, economic and political consequences of its activities. However, and as suggested in the Introduction of this book, this dual process of both transnationalizing and privatizing national regulatory mechanisms has ambivalent consequences. Among other reasons it: '[...] suggests a generalised process through which areas of national public legal responsibility are systematically privatised and uploaded to the transnational sphere. Economic globalisation has triggered new local demands for the social regulation of private sector development [...]. Thus national law and politics are converted into transnational laws and politics' (Szablowski, 2007).

As can be seen, the reform of the Congolese mining sector is based simultaneously on privatizing mining companies, adopting free-market laws aimed at encouraging foreign investment and establishing a control system over public affairs through the adoption of transnational regulatory mechanisms based on private law. These new mechanisms come as an answer to a social demand for better control of mining practices. However they reflect above all the concerns of competitively and short term considerations of private actors, which operate moreover, under conditions that fall largely outside systems of public accounting based on the notion of the rule of law. Issues such as the integrated management of the sector and the redistribution of wealth to the benefit of the whole population are most likely to be side-stepped by these regulatory instruments. For these mechanisms seem to reflect a logic in which control is externalized. On the one hand, this tendency contributes to depoliticizing human rights by reducing them to the objectives of

providing security for investments, sites and people; on the other hand, it tends to weaken the authority and legitimacy of the State, by confining it to the role of regulation and redistribution, neither of which it can fulfil however, because of its lack of means.

The issues raised here are revealing of what could be characterised as a bicephalous rights system. The complexity of this regulatory system raises questions about the hierarchy of the standards involved, their legitimacy and the conditions of their coexistence. It also brings us back to the responsibility of the various actors concerned, particularly when one recognises that private law systems address the concerns of the leading industrial actors, the major corporations, without solving the issue of the compliance of mining-operation rules by small companies and small-scale miners, who represent the majority of producers in the DRC.

What remains to be explored is the extent to which these various instruments will indeed help promote the civil, economic, and social rights of the population, as well as maintaining peace in the mining zones where violent confrontations are still frequent.

#### II.2.4.2 The human rights situation in the mining sector in DRC

If international norms have been superimposed on the Congolese legal system to ensure that minimal standards for mining operations are respected and to attempt to re-legitimize these activities, to some extent and at least temporarily, a similar phenomenon can be observed, with regard to maintaining peace. The main mining regions in conflict zones are still, as of the end of 1999, under “the control” of the United Nations Mission in the DRC (MONUC), which is the most important peacekeeping mission in the organization’s history<sup>82</sup>. Its mandate consists in supporting the peace process and

---

<sup>82</sup> For more information, the many reports written for the Security Counsel by the expert group on the situation in DRC. See UN (2007).

protecting the civilian populations threatened by physical violence in the Ituri and Kivu provinces. The numerous MONUC reports<sup>83</sup> show just how extensive this task is and will continue to be until the State acquires an effective and legitimate judicial system to guarantee ‘the essential protection of human rights in the DR Congo’ (Yacoubian et Mission des Nations Unies au Congo, 2007) {*our translation*}.

In March 2007, an IMF mission recognised that the situation was indeed difficult. What about the country’s social development now that the DRC ‘has emerged as a new hot spot for the global mining industry which has been forced to search in increasingly difficult areas to find untapped sources of mineral wealth (Hoffman, 2007, p.1) ? In a context in which the expansion of mining is encouraged, how are the populations affected by the accompanying development programmes, when the country continues to be the prey of violent conflicts in regions relatively inaccessible to the public security forces and characterised by institutions which lack capacity to control and enforce?

The various official reports, financial indicators and human development indices (HDIs) all point to living conditions that are still very difficult, even a few years after the end of the war. They also underline the size of the challenges to be faced in redistributing the gains of growth and in promoting human rights. An April 2006 IMF report concluded that successive civil wars (1993, 1997 and 1998–99) had very negative socio-economic effects. The Bank estimated that between 70 and 80 per cent of the population was living below the poverty line (defined as US\$1 per day), compared to approximately 30 per cent in 1993 (FMI et République du Congo, 2006).

---

<sup>83</sup> MONUC Chief William Swing held a meeting at the Africa Center for Strategic Studies in Washington DC, on May 3<sup>rd</sup> 2007. ‘War, Peace and Beyond’ was the title of his presentation where he explained MONUC’s achievements and the challenges lying ahead not only for this mission but for the entire UN peacekeeping operations more generally.

**Tableau 5. Human Development and Health Indicators in DRC<sup>84</sup>**

Economy and access to services	Health
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% of the Congolese population is economically vulnerable: more than 65% of urban population lives with US\$1 per day.</li> <li>• 55 million people live on US\$0.30 per day (2005).</li> <li>• Gini Index of Income Inequality: 42%, revealing the existence of distributive injustice, with an almost endemic discrimination and exclusion in the country.</li> </ul>	<p>Calorific deficit children below 5 years of age: about 30% of weight insufficiency. 1 child in 5 does not survive beyond the age of 5.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Malaria causes 52.4% of registered deaths; tuberculosis 40%. Sleeping sickness affects approximately 12.5 million people.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 92% of households do not have enough to eat at least once a day (less than 3 meals).</li> <li>• 75% of the population is undernourished and without regular access to drinking water.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maternal mortality rate (990/100,000 births) and child mortality rate (118.7/1,000) are among the highest of Africa.</li> </ul>

Sources: AFDB and FAD (2005) and AFDB (2006).

---

<sup>84</sup> “Rich countries neglect the humanitarian crisis in the Democratic Republic of Congo”, warned the NGO Oxfam International. Since the call made February 13<sup>th</sup> 2007, donor countries have only given \$94 million (14%) of the \$682 million needed for the Humanitarian Action Plan (HAP) developed by the UN, Red Cross and agencies. During this 3-month period, deaths linked to the conflict are estimated at 100,000 people, Oxfam Press Release: May 13<sup>th</sup>, 2006.

According to the IMF, although limited, some progress has accompanied the mining sector reforms (IMF, 2006: 24) in terms of macro-economic growth. Foreign investments are returning to the country and this is indeed bringing some growth: 5.1 per cent in 2004, 6.5 per cent in 2005 and 5 per cent in 2006 (DIA, 2007). The recovery is mainly explained by the positive performances of the mining, construction, telecommunication and wholesale sectors. The increase in exports in 2004 resulted mostly from the rise of cobalt prices and the increase in mining production of 35.3 per cent compared to 2003 (Banque africaine de développement et Fonds africain de développement, 2005). On the other hand, the majority of the Congolese population does not benefit from the positive effects of this growth. Much work still has to be done to apply Article 58 of the Constitution: ‘Every Congolese has the right to enjoy the national wealth. It is the State’s duty to redistribute it equitably and to guarantee the right to development’ (République démocratique du Congo, 2006a) {*our translation*} . Yet, despite the richness of the soil and sub-soil, in the main mining towns, such as Mbuji-Mayi, in Eastern Kasai, the population continues to live in dismal poverty. A countless number of women and children attempt to survive through small-scale diamond mining – as *creuseurs*. The existing climate of violence in the informal concessions coincides with a complete lack of any form of protection for the security of the workers.

In Katanga, it is true that some communities living close to the mining sites occasionally benefit from the social projects of large foreign companies. They may also benefit from the infrastructural programmes built to help the sites operate: roads, electricity, running water. But such benefits are not guaranteed and remain inadequate. Consequently it would appear that the main development challenges concern making the mining zones more secure and ensuring that equitable redistribution policies of mining incomes are implemented. Beyond this, in view of the existence of regional disparities and the diversity of the forms of production (industrial sector, small mines, small-scale industry) the complexity of the situation represents a major challenge for the government which has to develop approaches that reflect the extent and diversity of needs. Responding to the human rights situation goes far beyond obtaining ‘good’

macroeconomic development indicators, because it depends on the State's capacity to redistribute equitably the benefits of growth, apply security standards at the mining sites and guarantee peace at the national borders. For local populations to escape from conditions of bare survival, they must also be protected from cycles of inflation that force up the price of basic food products which are mostly imported since the adoption of the free-trade policy in the 1980s. Thus, the human rights situation in the mining sector in the DRC remains extremely alarming. It seems likely that only an integrated approach to development, combining policies to secure mining zones, to stimulate both mining and agricultural activities among the local populations, and providing macro-economic stability, would be in a position to improve the situation.

Such an integrated approach to development would also benefit from an increasing mobilization of civil society, both in the DRC and at an international level. As recommended by the IFIs and the EIR report, there is currently a will to insert social participation at the centre of a rights approach to development. Given the inadequacy and dysfunctional nature of any form of multi-stakeholder dialogue in the sector, in May 2007 the public authorities in the DRC, working together with the mining companies and civil society, initiated a new joint-action framework which was to be on-going. According to UN sources (Radio Okapi, 2007b), the objective of this round table was to generate a social dialogue among local NGOs, the mining companies and the Congolese State.

Henceforth, all problems, especially those related to human rights violations, were to be discussed within this council before being brought into the public arena. This initiative testifies to the need to develop participatory mechanisms and better public control over the introduction of laws. Creating new political spaces, as in this scheme, has resulted in the mobilization of citizens, whether experts or not, who are concerned to integrate their involvement in a process of participation and appropriation of current development policies being implemented in their country.

#### II.2.5 Conclusion

No other country in Africa has as considerable mining potential as does the DR Congo. And as certain analysts have remarked, nowhere else has the disintegration of the State reached such an advanced stage (Missier et Vallée, 1997).

For Colette Braeckman, during the last few years, the DRC has been running a true obstacle course: ‘constitutional referendum, legislative and presidential elections, setting up an elected Parliament [...] A pedestal of legitimacy has been built, divergent political currents exist, and alliances are negotiated. At this stage, it appears that the worst is not certain to happen, that the most pessimistic forecasts are being contradicted by facts’ (Braeckman, 2006) *{our translation}*. Now that the country is emerging into a post-crisis stage, the issue of the conditions necessary to permit implementing reforms takes on considerable importance. In this regard, studying the human rights situation constitutes an appropriate entry-point because of the holistic approach it requires and because the international community formally recognises this dimension as a priority in order to measure the effectiveness of progress that has been achieved.

One of our hypotheses was that the promotion of human rights presupposes creating mechanisms for equitable wealth distribution, and requires the existence of legitimate institutions throughout the whole country. We also postulated that promoting rights requires a developmental approach that goes beyond ensuring the existence of legal and administrative measures, and entails as well the corporate and political responsibility of the different actors concerned in order to guarantee the protection of rights. It seems essential to take into account these two dimensions in a country as complex as the DRC, since, and as in many other countries of Africa, their implementation represents a major challenge. Analysing the issue of rights comes down to questioning not only the capacity of the mining sector to contribute to sustainable development, but also evaluating the experience of this country with regard to the development programs recommended by the multilateral funding institutions.

Kirsti Samuels has pointed out in this regard: ‘Although there is growing focus on the rule of law in post-conflict countries, there is little guidance on how to approach such rule of law reform, nor how the strategy adopted ought to differ from that in developing

countries' (Kirsti, 2006). In the short term in the DRC, the attempt to restore the rule of law seems to depend on achieving performance criteria and promoting a management-style like governance. Human rights, translated into the language of development standards to promote good governance, may well contribute to reinforcing the legitimacy of the activities of certain economic and state actors. But the issue of rights, which is in fact eminently social, cultural and political, goes well beyond such a managerial perspective. Paradoxically, and beyond to the EIR recommendations, these dimensions seem to have been given relatively low priority in the development programmes presently being applied in the Congolese mining sector.

In the context of current discussions concerning the orientations of development programs, the EIR recommendations represent an interesting contribution as they have the merit of giving priority to a rights-base approach and the conditions necessary for implementation of rights. However, if the main EIR recommendations are considered in the light of the World Bank Group policies in DRC, many questions still remain unanswered.

For one thing, can one consider that the passage to a so-called 'democratic' regime, but one that lacks functional and therefore legitimate institutions in most of the provinces is indeed sufficient to guarantee the application of the proposed new legal frameworks or even the EIR recommendations?

How, indeed, is it possible to imagine that the mining provinces in the DRC could be pacified and the new standards of the Congolese legal framework applied when the Congolese army itself, already very poorly equipped, is only just slowly beginning the necessary process of re-integrating the various militias? How could this come about in view of the fact that the presence of private security forces, who presently control the perimeters of the mining sites, is likely to increase with the massive return to the country of foreign investors? And furthermore, how can one expect to provide better living conditions to the millions of *creuseurs* currently threatened with expulsion by the upsurge of industrial mining activity?

It also remains to be seen under what conditions international norms and standards, which are introduced in the DRC and notably concerning the mining sector, can be integrated into the Congolese social-political system. Will the attempt to re-establish ‘mining legitimacy’ by reforming the legal and institutional frameworks be sufficient to ensure that the practices of a sector involving high human and environmental risks evolve in a positive direction?

In this context, will the manner in which the reforms are implemented – involving the management of the mining liabilities (social and environmental) relying mainly on a State lacking the means to do this – receive the support they deserve from bilateral funding agencies and the IFIs, which have committed themselves to promoting sustainable development in the DRC?

Does the superimposition of the different systems of rights, encouraged by the IFIs, really constitute a transitional measure with a view of reinforcing national legal frameworks, or does it mark the passage to a legal system intended above all to support the promotion of investments based on the respect of voluntary international standards of private rights? If the latter is the case, are the mining sites not likely to be converted into true territorial, cultural, economic and legal enclaves? Under these conditions, how will it be possible to think about an integrated approach to policies to ‘fight against poverty’ that would really take into account the specificities of each region as well as the needs of the country as a whole?

Can the willingness to involve Congolese civil society in the mining sector, mainly through trade associations and civil society organizations – trade unions, and specialised legal teams and human rights associations – acquire a strategic role to encourage the appropriation and the diffusion of new standards by and among the Congolese population? Our analysis of the Congolese mining sector leads us to suggest that the participative option of development programs needs clarifying, but it remains to be seen the extent to which constraints in the political arena will condition the emerging forms of participation.

One could finally question the perception of the Congolese population with respect to human rights (Gbago, 1997), which are so central to international concerns. Under what conditions could this concept find an echo in a country that is still suffering from significant instability in the eastern provinces, where extreme violence is still present, particularly against women and children? Respecting and/or reconstructing economic, cultural and social equity and tolerance among different sectors of the population, through the mobilisation of local initiatives and resources available, with the benefit of support programs – all preconditions to opening up space for political intervention – would appear as important avenues to be explored. Studying the reforms that have been introduced in the Congolese mining sector raises however and in a very direct way, a further and complementary issue, that of the corporate and political responsibility of the actors engaged in the reform process. Designing and adopting new frameworks constitutes only the first step in a process that must be capable of leading to mechanisms permitting the appropriation and implementation of these changes.

## II.3 ARTICLE 3 - ENVIRONMENTAL LIABILITY IN THE MINING SECTOR : PROSPECTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO

par Marie Mazalto

“While protecting the environment is expensive, the cost of doing nothing will be much more expensive.” (Annan, 2002).

### Abstract

The return of international financial institutions to the Democratic Republic of the Congo (DRC), after many years of dictatorship and war, occurred in 2001. Since 2002, the transition government, in collaboration with financial backers, has implemented a series of large-scale reforms, beginning with the adoption of a new Mining Law, conceived to encourage foreign direct investment in the country. During this process, the mining sector has experienced a new cycle of growth, and the spectre has arisen of substantial environmental liabilities with consequences for the entire country. This chapter raises the question of environmental challenges for the country in terms of sustainable development. This leads to the thorny issue of who is responsible for solving this problem: the state, private companies, and/or international financial institutions? These issues are approached using the results of an environmental audit of Gécamines(a state-owned mining company) financed by the World Bank Trust Fund, and conducted by Canadian consultant group SNC-Lavalin. The audit was submitted to the Bank and government of the DRC for review in April 2003, and was made public in 2004.

### II.3.1 Introduction

In February 2007, the United Nations Development Programme (UNDP)<sup>85</sup> and the United Nations Environmental Programme (UNEP), at their meeting in Nairobi, together set up the Poverty and Environmental Facility to contribute to poverty reduction by preserving the environment. The objective of this initiative was to help countries of the South integrate “healthy environmental management” into their policies to fight against poverty. UNDP administrator Kermel Davis declared at this meeting that “Eliminating poverty and hunger and protecting the environment are inseparable” (UNDP, 2007 p.1). This reflected the international community’s adoption of the UN Millennium Development Goals to “integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes; reverse loss of environmental resource.”<sup>86</sup> This action added to a growing list of international codes of conduct drawn up for investors (Mazalto et Campbell, 2004), within a logic of voluntary compliance.

From the beginning of the 1990s, international financial institutions (IFIs) elaborated the first safeguard measures in development project financing, aimed at minimising the impacts of certain projects on communities and the environment. States and investors were required to provide social and environment assessments as a precondition for development projects. In 2006, the World Bank Group (WBG) revised an internal list of very rigorous performance norms, among the strictest in the world, with regard to the social and environmental viability of projects to be financed (International Finance Corporation, 2007).

---

<sup>85</sup> This chapter contains numerous abbreviations, particularly those of the plethora of agencies in the DRC involved in the mining sector. To help the reader, all abbreviations are listed in an Annex at the end of the article. In the case of the DRC, we present the function in English in the text, followed, when appropriate, by the abbreviation (in French). The full French titles are provided alphabetically (by the abbreviations) in the Annex. We have also chosen, for reasons of transparency, to indicate each time that a quotation is translated into English (“our translation”) even if this is frequently obvious to the reader.

<sup>86</sup> <http://www.undp.org/mdg/goal7.shtml>

The beginning of the first decade of 2000 was marked increased questioning of companies' social responsibility, initiated by the IFIs<sup>87</sup> and taken up by the international community, regional development banks, and certain private banks. Countries receiving aid were to adopt the triple imperatives of sustainable development: economic development, social development, and preservation of the environment. In cases where pressure groups opposed large-scale investment projects for environmental reasons, the community of donors sets itself the objective of reconciling these two essential dimensions.

Raw materials produced by the extractive sector are a key factor for sustainable growth in industrialised, emerging and developing economies. They are a particularly valuable asset for sustaining growth and reducing poverty in many of the poorest countries in the world. It is in our common global interest that resource wealth be used responsibly so as to help reduce poverty, prevent conflicts and improve sustainability of resource production and supply. (G8, 2007)

In this chapter I critically examine this mobilization of principles, which express a development perspective that requires companies to address specified social and environmental conditions. To do this I use a case study: the process of reform of the legal and institutional frameworks of the mining sector in the Democratic Republic of the Congo (DRC), initiated in 2001. The conditions under which environmental measures have been elaborated and put into practice in the DRC raise questions about the potential impact of externally-imposed policies.

---

<sup>87</sup> In October 2002, a small number of banks convened in London, together with the World Bank Group's International Finance Corporation (IFC), to discuss these issues. The banks present decided jointly to try and develop a banking industry framework for addressing environmental and social risks in project financing. This resulted in the Equator Principles ([www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com)), which were announced in Washington, DC, on June 4, 2003.

This choice of focus is based on several grounds. Firstly, the mining sector poses important challenges. Within the extractive sector, mining operations are readily recognized over and above all other activities for their negative impacts on ecosystems: the scars are highly visible and geographically concentrated. The impact of the forestry, agriculture, fishing, and chemical industries, on the other hand, are more diffuse. The mining industry directly generates deforestation, erosion, soil degradation, toxic discharges, dust emissions into the atmosphere, and pressure on water resources: these are all phenomena intimately related to the presence of mines and other industries. If industrial mining and artisanal (or small-scale) mining<sup>88</sup> represent problems of a different scale, both are still crucial to consider with respect to the environment. Such impacts directly affect the local population's living conditions, most critically in poor regions where survival depends on access to natural resources. There are therefore major challenges in reconciling the objectives of sustainable development and the promotion of the mining sector<sup>89</sup>.

Together with South Africa, the DRC is one of the great mining nations of sub-Saharan Africa, and possesses 36% of the world's cobalt reserves, between 25% and 65%

---

<sup>88</sup> We use the term artisanal mining and small-scale mining interchangeably throughout this text. Artisanal miners include men, women, and children, working in a variety of roles such as "creuseurs" (diggers), screeners, store-keepers, dealers, transporters, traffickers, intermediaries, and guards. In the Mining Code, the legislature has preferred the term artisanal miners, which is less pejorative than diggers. Section 1, point 21: Artisanal Exploitation, reads: "Any activity by means of which a person of Congolese nationality carries out extraction and concentration of mineral substances using artisanal tools, methods and processes, within an artisanal exploitation area limited in terms of surface area and depth up to a maximum of thirty metres." Point 22: Small-scale mining exploitation, reads: "Any activity by means of which a person carries out permanent small-scale exploitation, requiring a minimum amount of fixed installations, by using semi-industrial or industrial processes, after a deposit has been found."

<sup>89</sup> "The sources of growth more inclusive in the short term are mining, agriculture and energy. To enjoy these sectors one needs to develop infrastructure, and donors can also play an important and catalytic role in these sectors". Final press statement by the director general of the World Bank, Ngozi Okonjo Iweala, Kinshasa - July 25, 2008 (author's translation): [http://forumrdc.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=399&Itemid=2](http://forumrdc.org/index.php?option=com_content&task=view&id=399&Itemid=2)

of its tantalum reserves, 7% of its tin, and 25% of its diamonds (Berke et al., 2007). This mining wealth is today considered by the donors such as the IFIs as the DRC's principal lever of development.

This focus on the DRC is also motivated by the fact that this country has been one of the first (since 1982) to adopt structural adjustment policies promoted by the IFIs. The country was subjected to an economic policy of liberalization and social austerity, as well as suffering the consequences of predatory regimes. Two decades later, according to the UN Human Development Indicator (UNDP, 2007), the DRC is today one of the ten poorest countries in the world, with 70% of the population living below the absolute poverty threshold on incomes hardly exceeding 30 cents (US) per day. Several years after the IFIs withdrew from the country in 1991 for reasons that were essentially political, the process of reform in the mining sector amounts to a new attempt to re-align development programmes based on an export economy.

To what extent does this reform, promoted by the financial institutions in the name of the fight against poverty (Ravallion, 1995) and the Millennium Development Goals, help the DRC mining sector to achieve sustainable development, in both its social and environmental dimensions?

Studying the reform process is central to understanding how environmental norms have penetrated the mining sector through the pressure of donors, the principal investors, and the international community. It seems that the origin, orientations, context of adoption, and application of the legal and institutional frameworks of the reforms are major obstacles to positive changes in practices, especially for the environmental and social dimensions contained in the new mining norms and Mining Regulations.

To develop the analysis, this chapter consists of three parts. The first presents an analysis of the environmental norms contained in the law (the Mining Code) and the

Mining Regulations of 2002 and 2003. The second part focuses on the reform of institutions responsible for the application of environmental standards. The third part examines the current environmental and social challenges in the mining sector, starting with the environmental liability inherited from intensive exploitation of the country's mining resources. The chapter concludes with a reflection on the potential for considering the whole issue of environmental and social consequences in new forms of governance in the mining sector.

### II.3.2 The Process of Strengthening Environmental Norms in the DRC Mining Sector

#### II.3.2.1 Aligning Environmental Norms with International Standards

Since the 1980s mainly through development programmes, the poorest countries that possess important mineral reserves have been encouraged to revitalize their national economies through mining. During the 1990s, and increasingly from the first years of the new millennium onwards (thanks to the recovery of world market prices of minerals, until recently), donors have consolidated this macroeconomic approach. They have developed a new framework of intervention aimed at achieving "good governance", which is gaining momentum in countries of the South. A so-called "selective" approach has been implemented by the IFIs that makes their funding conditional upon the potential for reform, as well as the performance of the poorest and most indebted countries. Respecting associated norms — of transparency, the fight against corruption, the participation of populations, decentralization, and privatization — are presented as a *sine qua non* condition for guaranteeing their economic competitiveness in the world market-place.

The first level of intervention, largely institutional, is at the national level. The IFIs introduce this first in the framework of development programmes. The process leads to a rapid and profound reconfiguration of the legal framework, the role of the state and the institutional environment.

Thus, sectoral environmental norms (in the mining sector, forestry, water-resources, etc.) became part of the national legislation in countries of the South from the end of the 1990s. Tied to a whole new set of development standards aimed at introducing “good governance” (Campbell, 2005), the social and environmental dimension was considered in the context of providing security for investments, strengthening the financial performance of projects, and, more generally, reinforcing the mining sector. This approach reflected the conceptual framework within which the reform was being proposed: “The quality of a country’s environmental management system is becoming a key asset in the competition for foreign direct investment” (Weber-Fhar *et al.*, 2002p.1).

The second level of adoption of social and environmental standards is more informal, operating at the transnational or supranational levels. These standards are developed to strengthen “corporate social responsibility” (Laforce, 2006), and have been drawn up, promoted, and legitimized by international organisations, the banks, and multinational corporations (e.g., OECD, World Bank, UN). Intended to limit the international legal constraints placed on investors, these standards are typically presented as codes of conduct, which multinational corporations adopt voluntarily (“soft law”). Within this regulatory system, companies are encouraged to be self-regulating. The main function of these codes is to control their practices, generate their own credibility, and, in return, strengthen the legitimacy of the economic actors operating in the mining sector. In the context of development programmes, the IFIs encourage the adoption of these codes of conduct, to the extent of conditioning the loans they provide to multinational corporations upon the adoption of these transnational standards (Lawrence *et al.*, 2006).

Donors therefore identify several dimensions that must be satisfied in drawing up their lending policies: “The loan conditions would include ‘environmental and social’ covenants consistent with the World Bank Group’s operational directives on the environment, resettlement and indigenous peoples” (Onorato *et al.*, 1998p.4).

In fact, since the 1990s, all projects obtaining IFI financing have been required, in the framework of safeguard policies, to submit a social and environmental impact study. Adopted by the OECD, the international community has committed itself to developing “indicators of their progress in applying national and infra-national policies with respect to the environment” (OCDE et Ministres de l’Environnement, 2004 p.4).

David Szablowski refers to these codes of conduct as “certification mechanisms”, tied to the imperatives of economic, social, and environmental performance (Szablowski, 2007). He analyses this phenomenon according to the “proliferation of transnational legal ordering” (Szablowski, 2007) which directly affects the modes of regulation and the “criteria of legitimacy” of laws (Habermas, 1978). For Habermas, the legitimacy of the law and the social integration of norms depend on institutionalized legal procedures. But the process of the transnationalization of norms appears to reflect a very different logic: such codes seem to be conceived *by and for* the international economic actors. Their existence is justified by the potential weakness of many states to impose their own norms; hence, the superposition of legal, national, and transnational orders. Imported by the economic actors, the transnational norms are presented as a supplementary guarantee to ensure that good practices will prevail, even in zones said to be under “weak governance”. In this way, they are considered as instruments that should allow the countries of the South to make their transition to a state of law.

This overlapping of legal, national and transnational regimes clearly generates risks of normative conflicts. It is very likely that certain transnational codes of conduct establish development standards that differ from, or are even incompatible with, norms prevailing in the host country. Moreover, contrary to national laws, such transnational codes are quite often used to give legitimacy to mining activities by declaring a commitment to their principles. Yet the control mechanisms put in place and the reports provided are often inadequate, and provide no guarantee that the standards will really be

applied. As Szablowski has emphasized, we are witnessing a “transfer of power” (Szablowski, 2007) from the authority of the state towards a new form of counter-power held by the multinationals. On this point, the generalization of “control mechanisms”, on the basis of a company’s environmental self-regulation, opens up a series of questions about the new forms of regulation in the mining sector. The absence of, or ambiguity concerning, the accountability, or the relatively high risk of a mismatch between international commitments as these are reflected in practices observed at the local level, create risks of “drift” that need to be underlined. The study of the implementation mechanisms of national policies in the DRC mining sector enables us to understand better the dynamics involved.

#### II.3.2.2 Strengthening Environmental Norms in Mining Legislation in the DRC

Reflecting its commitment to the international scene, the DRC signed the Convention of Biological Diversity on 12 June 1992, and ratified it on 15 September 1994. This engagement led to the adoption of the Congolese National Plan of Environmental Action (PNAE), a Biodiversity Coordinating Unit, and, at the level of the National Council of NGOs, a Technical Resources Unit for Environmental Issues. A study on biodiversity published by Centre d’Echange d’Informations gives a relatively complete picture of the natural resources in the country (CEI, 2002). One is struck, however, by the fact that the report does not assign more importance to the impacts of mining on the environment. The experts merely mention these in passing as though they were not a real problem, whereas they are in fact central for Congolese biodiversity and ecosystems<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> A major study, entitled “The study of the impacts of mining operations on biodiversity” was conducted between 1999 and 2003, mandated by the Ministry Environment, Nature Conservation and Tourism. The final report is not currently available.

The 2002 process of Mining Law reform, which attempts to integrate the new environmental norms<sup>91</sup>, is an echo of the DRC's international commitments at the national level. In the absence of an environmental law (Secrétaire Général des Mines, 2008)<sup>92</sup>, these norms are included in sectoral legislation. Arising from the reform process initiated by the IFIs, references to commitments to protect the environment are found throughout the various orientation documents for national development: the Emergency Multisectoral Programme for Partnership and the Transition and Revival of the Economy (PMPTR), the Emergency Multisectoral Programme for Reconstruction and Rehabilitation (PMURR), the Strategy for Poverty Reduction Documents (DSRP), and the National Programme for Environmental Action (PNAE).

In the mining sector, the DRC has therefore opted for sectoral regulation, with clauses concerning social and environmental dimensions included in all phases of mining<sup>93</sup>. Therefore, the new Mining Law of 2002 (RD Congo, 2002) and the Mining Regulations of 2003 (RD Congo, 2003) differ from the old legislation dating from 1981, in which environmental dimensions were absent (Mutombo W.K, 1999a). The new legislation incorporates environmental obligations<sup>94</sup> for the holder of mining rights and the State, for each category and cycle in the exploitation of a mine. To this end, the law provides a framework according to environmental norms for the four phases characteristic of all mining projects: prospecting, mineral extraction, mineral processing, and mine

<sup>91</sup> Mining Code, Protection of the Environment, articles 202 to 218.

<sup>92</sup> There is a project for framework legislation on the environment, dated July 2000, which has been updated in 2008, but this has not been adopted by the Congolese parliament. This bill has been heavily criticized within the Mining Ministry, which objects to the failure to take account of existing sectoral legislation.

<sup>93</sup> The Ministry of Environment and Conservation of Nature is involved in the preservation and rehabilitation of mining sites. It works with the Ministry of Mines through the Standing Committee Evaluation (CPE) in the protection and rehabilitation of sites affected by mining and quarrying.

<sup>94</sup> Provisions for inspections and monitoring are set out in Article 15a of the Mining Code, and articles 444 to 449 of the Mining Regulations.

closure. The legal and institutional framework of the mining sector, from now on, possesses instruments to make development sustainable: the respect and promotion of the environment, and contributions to the improvement of social conditions for the population.

These norms answer a dual concern from a technical and management perspective (Campbell, 1997): respect for the environment and promotion of social development are now placed alongside new norms, such as the fight against corruption and the need for transparency, decentralisation, and participation by the population. These measures are aimed at strengthening management performance as well as the performance of investment projects, and are intended in part to reassure investors concerned about the limits of their responsibilities. These norms therefore have to provide reliable and stable frameworks, guaranteed by competent and efficient public institutions (Weber-Far et al., 2002). The whole gamut of environmental measures contained in the Mining Regulations is presented below under three headings, each corresponding to a specific cycle in a mining project: (1) exploration and the start-up of operations; (2) the operating stage; and (3) site closure.

### II.3.3 Impact Studies and Environmental Management Plans

The following studies and plans are required prior to permitting for exploration and mining activities:

1. A Mitigation and Rehabilitation Plan (MRP) is required in order to apply for mineral or quarry exploration rights.
2. An Environmental Impact Study (EIS) and an Environmental Management Plan of the Project (EMPP) are required to receive authorisation for exploitation<sup>95</sup>.
3. Prior to any exploration activities, an Environmental Adjustment Plan (PAE) must be filed by the owner within six months of receiving authorisation for exploration. For exploitation activities, the Environmental Adjustment Plan must be filed within twelve months of authorisation<sup>96</sup>.

The holder of an artisanal miner's card must comply with the regulations regarding safety, health, use of water and the protection of the environment which apply to his mining activity, in accordance with the regulations in force. He must compensate the farmers for any damage caused by his activity. The Mining Regulations set forth the conditions of execution of the regulations regarding public safety, public health and the environment<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Mining code, articles 64 to 85.

<sup>96</sup> Article 408 in Mining Regulations.

<sup>97</sup> Article 112 of the Mining Code, and Annex V in the Mining Regulations, article 416 for Saesscams' mandates.

### II.3.3.1 Environmental Protection Measures

Several measures and control mechanisms are in place to guarantee the actual application of prevention and attenuation legislation foreseen in the EIS, EMPP, MRP, and PAE:

1. An annual report on activities by the title-holder<sup>98</sup>.
2. An independent environmental audit, conducted once every two years, and paid for by the title-holder<sup>99</sup>.
3. Inspections conducted by the Directorate for the Protection of the Mining Environment (DPEM)<sup>100</sup>.
4. Site monitoring, sampling, and analysis at times decided by the DPEM or any other agency to which it delegates this task.
5. The title-holder can be released from any environmental obligations to the state by satisfying the requirements for mine closure through an Environmental Closure Audit<sup>101</sup>.

### II.3.3.2 Financial Resources for Environmental Protection

The following provisions are made for environmental protection:

---

<sup>98</sup> Articles 445 and 458 in the Mining Regulations.

<sup>99</sup> For more details see article 459 and 461 of the Mining Regulations. For example, in article 459 of the Mining Regulations: “Every two years from the date of approval of the Environmental Impact Assessment of the original draft, the holder of a mining or quarrying is required to implement at its own expense an audit by an approved office of environmental study other than that which prepared the Environmental Impact Assessment of the project or the Environmental Management Plan Project”.

<sup>100</sup> Articles 447 and 461 in the Mining Regulations.

<sup>101</sup> Article 258, Provision for site rehabilitation, in the Mining Code, and 472 in the Mining Regulations

1. The title-holder of mining rights must make a provision for site rehabilitation. The maximum amount to be allocated for this provision is equal to 0.5% of the turnover for the tax year during which it is made<sup>102</sup>.
2. Confiscation of funds for rehabilitation of the site: if, on completion of the exploration or exploitation work, the holder of a mining or quarry licence does not voluntarily execute the obligations agreed to in the EMPP or MRP, at the request of the Mines Authority, a court shall order the confiscation of the funds set aside for rehabilitation by the title-holder<sup>103</sup>.
3. Ten percent of the cost of obtaining an artisanal mining permit is set aside to rehabilitate artisanal mining zones<sup>104</sup>.

From the foregoing it can be seen that social and environmental dimensions are strongly inter-related in the Congolese Mining Code and Mining regulations. For instance, the Environmental Management Plan of the Project (EMPP) must, among other things, allow for:

- 1) “Improving the well-being of local communities by establishing economic and social development and foreseeing the compensation of populations in case of displacement of where they live;
  - 2) Reducing to an acceptable level the harmful effects of the mining operation on the atmosphere, water sources and rivers;
  - 3) Reducing the harmful effects of the mining operation or of quarries such as explosions, noise, dust, etc. on the activities of human and animal populations which live in the surrounding area.” (our translation, (RD Congo, 2002).
- 

<sup>102</sup> Article 258 in the Mining Code.

<sup>103</sup> Article 294 in the Mining Code.

<sup>104</sup> Article 417 in the Mining Regulations.

The environmental impact study itself consists of detailed research, principally descriptive, of the state of the ecosystem prior to exploitation: flora and fauna, topographical soils, air quality, and surface and subsurface water. It allows for a survey of resources that could be affected by the mining operation, and envisages taking measures “to protect the environment, eliminating or reducing different forms of pollution and the reconstitution of sites as well as verifying the effectiveness envisaged by these measures” (our translation,(RD Congo, 2002). Most studies have been conducted by one of the twelve consulting agencies accredited by the Mining Ministry and paid for by the companies. These studies are then evaluated by the Directorate for the Protection of the Mining Environment (DPEM). The law also requires each title-holder to submit an annual report to the DPEM on mining, attenuation, and rehabilitation activities.

Nevertheless, the legal framework for environmental and social impacts of mining activities foresees terminating these activities in cases of negligence. In fact, if it could be proven that certain activities had had deleterious effects “on the environment, public health, and security”, the State could legally sanction the title-holder with an immediate suspension of activities “in proportion to the gravity of the fault committed and its effect on the environment, public health, and security” (our translation, (RD Congo, 2002). The law is based on the principle of the title-holder’s full legal obligations for damages caused by site occupation. Moreover, the law obliges investors to deposit a financial security fund<sup>105</sup>. This reserve fund, based on to the “polluter pays” principle, guarantees that the investor can satisfy its environmental obligations both during and upon the completion of mining activities.

---

<sup>105</sup> Article 566 in the Mining Regulations.

Unfortunately, several obstacles impede the application of these environmental measures contained in the Mining Code and Regulations. The first is the lack of means and expertise available to the DPEM to oversee the performance of companies. The second obstacle arises from the absence of state representation in most of the country's mining provinces. Moreover, it seems that the Mining Ministry contributes, in part, to an approximate application of the Mining Code and Regulations. There is thus, currently, no public watch-dog to verify company-provided data or to analyse their annual impact studies and company reports.

There is a dual problem here. Firstly, there is no independent expertise to evaluate the private sector's results, thus weakening the State's ability to control the sector. Secondly, the government seems to lack the means and political will to carry out this role, so what appraisal is done is principally undertaken in the capital, Kinshasa, with little direct contact with the actual miners and mining regions.

From the above it can be seen that the legislative framework for social and environmental responsibility in the mining sector has been clearly set out, but implementation remains a problem. In the next section, I examine the practical application of these measures.

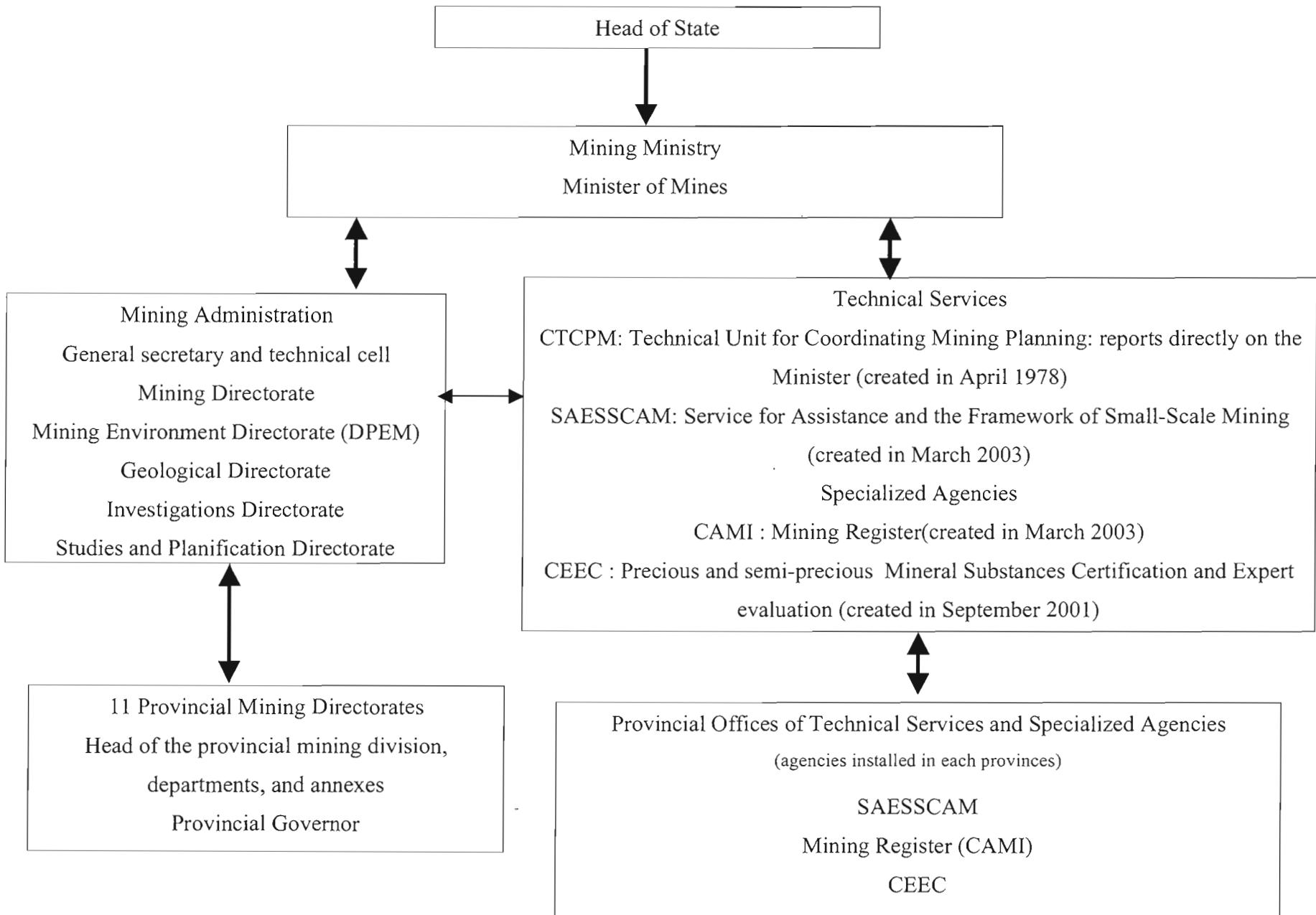
#### II.3.4 Overhaul of the Institutional Framework: Conditions for Applying Environmental Norms

##### II.3.4.1 A Process of Modernizing Mining Institutions

The process of overhauling the legal and regulatory framework of the Congolese mining sector has been accompanied by a major programme of institutional reform (Figure 1). Several specialized agencies have been created, or modernized. A more or less

important part of their mandates, varying between institutions, concerns the environmental and social dimensions contained in the Mining Law. Certain environmental perspectives, complementary to the legal dispositions, are contained in the terms of reference of the Mining Plan. This plan is an orientation document, currently still being elaborated. In terms of the environmental problems, it reads: "Environmental protection: for this, a general plan of sustainable development will be drawn up" (C.T.C.P.M., 2006); however, no details are provided on the content or modalities of the application of such a plan.

**Figure 6. The Institutional Landscape: The Mining Sector in the Democratic Republic of the Congo**



Environmental protection depends almost exclusively on a specialized institution (set up in 2003) within the reform framework: the Directorate for the Protection of the Mining Environment (DPEM), which answers to the Mining Ministry. The DPEM therefore carries out its obligations in coordination with the state agencies responsible for mining management. The DPEM has broad mandates:

- 1) Setting pollution limits;
- 2) Developing the procedure for impact studies;
- 3) Collecting basic data on the state of the environment in the mining area;
- 4) Ensuring that companies respect environmental norms;
- 5) Supervising the conduct of environmental impact studies<sup>106</sup>.

The Technical Unit for Coordinating Mining Planning (CTCPM), the Geological Directorate, and the Directorate of Mines contribute to formulating the Environmental Impact Study (EIS) and the Environmental Management Plan of the Project (EMPP), by way of the Permanent Committee for Environmental Evaluation (CPE). The Central and Provincial Mining Register (CAMI) also participates in these two stages.

The Service for Assistance and Framework for Small-Scale Mining (SAESSCAM)<sup>107</sup>, which is responsible for the artisanal sector, has been subordinated to the Mining Ministry since 2003. SAESSCAM is in charge of training programmes for small-scale miners (providing internships and education) and is mandated to generate awareness of environmental problems. It is also represented on the

<sup>106</sup> Article 12 in the Mining Regulations.

<sup>107</sup> Previously known as the Inter-ministerial Committee for Small Scale Mining (CISSCAM), set up in November 1999.

Permanent Commission for Environmental Assessment, composed of 13 members. A permanent committee, created in the context of the reform, acts as coordinator between different ministries, and its members perform the final stage of informing the EISs and EMPPs. According to the Mining code the final decision on the environmental viability of a mining project is made by the DPEM directorate, but in fact the Commission's recommendations are decisive.

To obtain an artisanal exploitation permit, small-scale miners are supposed to make annual contributions to a Rehabilitation Fund, but few of them make such payments, so the Fund is effectively empty. Moreover, the local authority charged with managing the Rehabilitation Fund for artisanal mining operations is unspecified. In addition, in the absence of recognized boundaries of artisanal zones between 2002 and 2007<sup>108</sup>, there is still a very little evaluation of the environmental impacts of small-scale production. This situation is highly problematic.

#### II.3.4.2 Reforming Institutional Frameworks and Practices

It is clear that, at all levels of the mining hierarchy, environmental policies are still only being partially applied. Several factors explain why this is the case. Firstly, the State's central and provincial services are functioning without adequate means to ensure that operations actually perform to the expected standards. Lacking adequate transport, expertise, equipment, and supplies, the directorate is unable to enforce the environmental standards contained in the law (Secrétaire Général des Mines 2005). In the mining regions, state bureaucrats, who are typically poorly or irregularly paid,

---

<sup>108</sup> In 2008, the Mining Ministry created 42 specific artisanal areas in the main mining provinces.

tend to be complacent towards investors, while corruption is reported to continue to dominate the institutional landscape (Global Witness 2006).

It is also true that the crisis of the 1990s in the DRC contributed to the almost complete degradation of public mining expertise. To this was added the lack of material and human resources, which encouraged disregard of the law and recourse to private actors in the sector to compensate up for the State's shortcomings. In such a context, three options can be distinguished:

Firstly, the State could have used accredited consulting companies to apply environmental controls in the mining sector. This option would legitimize a form of State privatization, by delegating control of important functions to private subcontractors. Moreover, the costs incurred by such sub-contracting would have been a significant proportion of the meagre budget within which the institutions were operating; this option was therefore little used. The Mining Ministry grants accreditation to Congolese consulting companies specializing in the environmental aspects of mining, but a number of officials in the ministry pointed out the lack of expertise of most of these consultants, many of whom who also work for the mining companies.

The second option would have meant disregarding certain environmental provisions in the Mining Law, or bypassing the law entirely.

The third option would have been for investors themselves to finance the controls to be conducted by public agencies. Mining Ministry officials informed us that there were very few environmental controls carried out by State agencies at the mining sites. Lacking the means to do this, the State representatives are dependent on companies to pay for their travel expenses to verify that state-imposed controls are adopted.

If reviews of what is actually happening on mining sites are almost non-existent, how are the environmental studies, which are supposedly preconditions for granting mining rights, handled in Kinshasa? The mining service responsible for environmental protection is first charged with verifying the environmental viability of a project, but does the lack of capacity to perform this task slow down or block the processing of mining rights? An analysis of records considered by the DPEM in 2006 shows that 265 of the 281 submitted applications received positive responses, 16 companies were required to provide further information, but none was refused<sup>109</sup>. In other words, the lack of human and material resources does not block the process of granting mining rights — in fact, one could even propose the opposite, and that the environmental assessment stage is merely an administrative formality, with few constraints being placed on future investors.

Moreover, in Kinshasa, as in the provinces, public administration is confined to offices in a pitiful state of repair. Indeed, it was private companies that paid for the rebuilding of the headquarters of the Kinshasa Mining Directorate after an arson attack in 2006. A close reading of the 2006 annual activities report of the Mining Environmental Protection Directorate (Muhindo Songe Luyeye 2007) reveals that the DPEM identified substantial material, personnel, and training needs<sup>110</sup>. The activity report concluded that, under the present circumstances, state services cannot enforce the environmental norms contained in the Mining Law. Yet, if we refer to the text

<sup>109</sup> Here we draw no distinction between the Mitigation and Rehabilitation Plan (MRP), the Environmental Impact Study (EIS), Environmental Recommendations of the Environmental Adjustment Plan (PAE), and Environmental Management Plan of the Project (EMPP).

<sup>110</sup> In 2006 and 2008, the World Bank provided a certain amount of training in environmental expertise. The training was described to us by Mining Ministry officials as significant but insufficient, too theoretical, and, in the end, poorly adapted to the government employees' training needs.

itself, the Mining Regulations specify which proportion of state receipts should be assigned to specialized mining services to ensure their ability to function properly. For instance, the Mining Register (CAMI), an institution playing a central role in regulating the sector, should be benefiting from the annual surface rights payments (i.e., the amounts paid by the companies for surface access according to the area of their concessions). Similarly, the Mining Environmental Protection Directorate should receive 6% of these revenues (RD Congo 2003a), yet this clause of the ordinance is not being applied by the central government.

It should be emphasized that in the last few years, the DPEM has attempted to initiate some changes. For example, in 2008, it prepared a list of specifications on “measures to maintain workers’ security and environmental protection during research and exploitation phases” (our translation). If this restrictive measure is adopted by the ministry, it will enable the government to define national standards that were absent from the 2002 Mining Law. However, such initiatives could well fall foul of the current lack of political will or means available to the government to implement them.

While the DPEM has concentrated its activities on industrial-scale production, another institution, SAESSCAM (which was also created within the reform framework), is responsible for the artisanal sector (RD Congo 2003b). This administratively-autonomous technical service is mandated to provide the framework for small-scale mining activities. A recent study conducted in Katanga (Sakata et al. 2007) identifies several weaknesses in SAESSCAM, including:

- 1) Weak logistical capacity;
- 4) Lack of financial resources;
- 5) Lack of financial security for employees (irregular and arbitrary payments replace salaries);

- 6) Inappropriate personnel in critical posts; and
- 7) Several cases of dysfunction in carrying out the mandate assigned to SAESSCAM.

SAECCAM's role is particularly important because, according to the World Bank, the artisanal sector represents approximately 90% of mining production in the DRC (World Bank 2007). In fact, since the collapse of the industrial sector, small-scale mining has been attracting a very large number of informal workers. The World Bank has estimated that between 500,000 and 2,000,000 people, including women and children, are engaged in this informal sector across the whole national territory (Banque mondiale 2008). The Human Development Indicators are lowest precisely in these mining zones. It is clear that this unregulated mining activity is an important factor in the destruction of ecosystems, a factor contributing to the impoverishment of local populations. Erosion, dust, the discharge of polluting products into the ground and in water systems, deforestation, and the abandoning of sites without corrective measures are among the principal impacts that have been identified. Moreover, these mining populations typically live in temporary encampments erected close to, or even directly within, the mining sites themselves. The degradation of the environment creates important public health consequences<sup>111</sup>. In its training and monitoring mandate, SAECCAM could be called on to play a role in increasing awareness and educating miners to help them grasp these problematic environmental issues and the resulting public health consequences. The miners' families are concerned with the lack of health services and schools close to the mining sites. In such an environment, they consider that their children's futures are permanently compromised.

---

<sup>111</sup> In mining camps, children are often affected by malaria and diarrhea, which can be killer diseases if left untreated.

It seems that the low likelihood of putting into practice the environmental measures contained in the Mining Code and the Mining Ordinance is a more general reflection of the deficiencies observed in the application of the Mining Law as a whole. Therefore, one of the principal challenges today is to provide a minimum guarantee of the application of the law adopted in 2002. Is this shortfall due to a lack of means available to the central State, and/or a lack of political will? To all appearances, the Congolese government seems, here as elsewhere, to be vacillating between two functions that sometimes appear incompatible: the State as *promoter* of the sector, and the State as *regulator* of the sector.

More generally, such a proposition opens up the question of the compatibility between the norms contained in the legal framework and how the Congolese administration functions. It would seem that, lacking the mechanisms to apply them, the introduction of the new norms has not been sufficient to generate reforms in practices, and this is the case at all levels of the State system. The State lacks the capacity to enforce its own legislation, a problem that is not unique to DRC, but a widely-recognized limitation on sustainable development.

Such findings raise questions about the mining reform in its totality. It would seem that the legal and institutional instruments elaborated by the donors are, in the end, poorly adapted to the Congolese context, both in their orientations and in the strategy for applying them. This line of questioning in fact goes beyond concern about the State's capacity to exercise its "regal" functions. It needs to take into account the time-lag between attempts to graft international standards of governance on existing structures, the instruments that are adopted, and the extent of challenges posed by the context of the DRC: environmental liability, dysfunction of the State in a country that is continental in its dimensions, the heterogeneity of the problems caused by mining, major insecurity in the East, etc.

The norms contained in the Mining Law correspond to the introduction of an Environmental Management System (SGE), based essentially on mining projects' social and environmental performance goals. This approach illustrates the way the World Bank encourages mining countries to adopt transnational legal norms in their legislation without taking account of each country's specific conditions. Moreover, environmental issues are strongly interlinked and have inter-sectoral aspects with agriculture, forestry, mining, land ownership, and water resources. That is why the definition of environmental norms must result from a participatory process involving civil society and government. No-one is more aware than Congolese of the challenges that face their country.

By creating new legal and institutional frameworks, the strategy that has been adopted is instead introducing a climate that encourages the return of foreign direct investments to the DRC, and introducing "good corporate practices" as a guarantee of sustainable development. This situation is widely found in a Congolese context in which the state is unable to conduct its own monitoring activities. Thus, companies' compliance with practices that respect the environment is often limited to a commitment in principle, but with few consequences for non-compliance in reality.

The second issue concerns the limitations in a company's responsibilities. As noted by Bruno Sarrasin, "This model of development is based on a formula by which growth in exports contributes to reducing poverty, while also protecting the biodiversity" (Sarrazin 2005, p.801). Such a perspective tends to propose a "natural" association between economic growth, the fight against poverty, and protection of the environment, which could in part explain why donors typically fail to acknowledge the limited potential of the State to appropriate, and hence apply, new environmental norms. In fact, it seems important to emphasize that introducing and rapidly aligning

environmental standards with international norms is important but does not guarantee that the State will be able to apply its own laws in its territory.

In the DRC, the new mining institutions are relatively inoperative, and are therefore only effective at a marginal level. Moreover, the massive arrival of mining investors — there are estimated to be more than 300 in Katanga alone — does not enable the State to apply real control over all the operators' environmental impacts. A management model that confers on companies the responsibility for social development and environmental protection (in place of public control) clearly has its limitations. Can the application of a national policy to protect the environment in a sustained way be replaced by environmental mining standards involving voluntary practices by mining companies?

Some elements of the answer can be found in reports that document the environmental situation in the Congolese mining sector, as discussed below. These cast light not only on the complexity but also the political dimension of governance (Campbell 2001), and the associated environmental stakes.

### II.3.5 Environmental Liabilities in the Mining Sector in the DRC: Social Implications

#### II.3.5.1 Impacts of Mining Activities

The failings of the mining administration in the DRC are well known, but the impacts of mining activities are little known or poorly documented.

One reason for this, proposed in a report prepared for the World Bank, is that: "It might seem surrealistic to talk of the environment in a country where the basic needs are not satisfied, and where the Human Development Indicators

such as life-expectancy and infant mortality are among the worst on the planet.” (SNC-Lavalin International 2004 p.1, our translation)

In fact, in some of the regions where industrial-scale mining has developed - either dating from before or after independence- it is only recently that the extent of negative environmental impacts is beginning to be recognized.

However, it is difficult to obtain data documenting the nature and extent of this deterioration, making it difficult to formulate any kind of response. Public expertise is almost nonexistent, and when expertise is available it is usually limited to projects controlled by private mining interests, that is, by investors or donors. Therefore, even if some data do exist, with few exceptions, they are rarely published (Banque Africaine de Développement 2007). To make up for this chronic lack of information, a number of NGOs have attempted to acquire more wide-ranging mining expertise.

In 2002, European Commission (EC) experts concluded that “there are no exhaustive reliable data on the pollution situation caused by mining activities in Katanga and, still less, for the country as a whole” (Vande Weghe et al. 2005). Yet in the rural areas they point to the “relatively catastrophic” effects of mining activities on the levels of pollution in the soil, air, and surface waters due to discharges of acids, solvents, cyanide, and heavy metals.

A more systematic analysis of Katanga province provides an illustration of the extent of environmental impacts from industrial and artisanal mining. The industrial-scale activities raise two questions: Where does the responsibility lie for managing environmental liabilities, and what are the impacts of current methods of mineral extraction and concentration? Commonly, these companies employ so-called “illegal” subcontracted labour forces, without recognizing the *creuseurs* as company

employees. In the absence of any State regulation, artisanal activity is expanding, without concern for the associated social and environmental stakes (Réseau Ressources Naturelles 2007).

#### II.3.5.2 An Environmental Inventory of Katanga: Impacts of the Mining Industry

The failure of Gécamines (Générale des Carrières et des Mines) at the end of the 1980s led to a halt in investments in Katanga. Even though the enterprise had a “division of the environment to combat pollution”, its activities were minimal, mainly limited to taking and analyzing samples from certain zones designated as “at risk”. No substantive preventive or corrective measures were adopted by this under-financed division. Gécamines’ activities nevertheless had, and continue to have, important impacts on the province’s environment. Environmental degradation is also the result of a massive influx of people seeking work, putting substantial pressure on the region’s natural resources. For example, in Katanga, the production of charcoal is contributing directly to the rapid deforestation in some zones. While the environment was beginning to emerge as a sensitive issue internationally, in Katanga no further investment was committed to maintain and improve facilities or equipment.

“In Katanga, and particularly in Kolwezi, Likasi, Kipushi and Lubumbashi, the heavy concentration of mining concessions (Gécamines, Forrest, etc.), quarries, and industries involved in refining metal (copper, cobalt, zinc, uranium, etc.) is responsible for the total degradation of the soil and of the ecosystems (...) and the loss of large areas of agricultural land which will be impossible to rehabilitate.” (Vande Weghe and Franssen 2005, p.45)

It is a fact that the arrival, or return, of the World Bank and of the major mining companies to the DRC in the new millennium led to a real awareness of the extent of the environmental problems. But concrete measures to correct these problems have been slow in coming. Six years after the beginning of the reform process, many mining companies present in Katanga have yet to adopt either an Environmental Management Plan of the Project, (EMPP) or an Environmental

Adjustment Plan (PAE) (Muhindo Songe Luyeye 2007). Clearly, the State as “promoter” is today more inclined to promote prospecting activities that might identify new sites to offer to investors, than to assess the environmental impacts of mining activities, or to mobilize partners for mine-site rehabilitation.

In such a context, the role of donors and investors is not inconsequential, not least because the environmental standards adopted in the Congolese mining sector were largely instigated by the World Bank with the intention that they would be adapted to investors’ needs. In 2002, the World Bank commissioned a keynote study, more widely known by the name of the consultancy group that produced it: SNC Lavalin International. The initiative was undertaken at the beginning of the reform process, when a mission was sent to Katanga, the principal industrial-mining region in Sub-Saharan Africa. Katanga is part of the African Copper Belt, which extends into Zambia, and is host to extensive copper and cobalt mining operations once dominated by the state-owned company Gécamines. In 2002 and 2003, SNC Lavalin’s experts inspected 39 sites in the mining districts of Lubumbashi, Likasi, and Kolwezi, and assessed environmental performance at 32 of these sites. The conclusions contained in a preliminary report are incontrovertible<sup>112</sup> the environmental situation at the sites visited, and in the region in general, is described as highly problematic:

“Of a total of 32 sites assessed, 13 (41%) are considered as presenting Priority 1 environmental problems (requiring immediate corrective measures), and 10 sites (31%) present moderate, Priority 2 problems (requiring corrective measures in the short term). Finally, 9 sites are considered as presenting few or no environmental problems and require few or no corrective measures (Priorities 3 and 4).”(SNC-Lavalin International 2004, p.IV)

---

<sup>112</sup> At the time of writing, no final version of the report was available.

The authors of the report noted the striking absence of recent data that would permit detailed documentation of the extent of environmental consequences of mining activity in Katanga. Consequently, they indicated their inability to “distinguish which of the different forms of contamination are most problematic” (SNC-Lavalin International 2004). As an illustration, five cases are described below, which are representative of the recurring environmental problems on the sites studied in Katanga.

#### *II.3.5.2.1 Kipushi*

The Kipushi mine is a Gécamines concession first exploited in 1926, and closed down in 1993 due to lack of funds. In the late 1980s, this copper and zinc mine produced up to 143,000 tonnes of zinc and 43,000 tons of copper per year.

The mine’s tailings were released into the Kipushi river valley, covering an area of about 240 hectares over a distance of 2.5 kilometres. The river retained some 38 tonnes of residues (0.02% of zinc and 1% of flotation reagents). Tailings spread to within a few metres of the Zambian border.

It is considered to contain 38 million metric tons of residues with copper concentrations of 0.2% and zinc of 1% and reagents used in flotation. Beyond the contamination of the water circulating on the surface of the residues and which flows into the Kafubu river, the existing basins are an important source of dust that is blown towards the community by the predominant winds. These discharges contain arsenic, cadmium, lead and zinc. (SNC-Lavalin International 2004, our translation, p.50)

In 2003, the town of Kipushi, located on the Zambian border, had a population of approximately 174,000 people. Serious public health problems such as pulmonary and ocular irritations have been identified in people living close to the discharge sites

and in the town itself. Even more seriously, repeated cholera epidemics have broken out in Kipushi and other mining towns such as Likasi, which are directly attributable to the poor quality of the drinking water (WHO 2008). The dust deposits also affect the vegetation and animals close to the discharge basins. This discharge site was classified by the World Bank experts as Priority 1, and is therefore considered to require immediate corrective measures. Yet, since the report was issued in 2003, no significant measures have been undertaken.

In a study financed by the Katanga Natural Resources Network (Réseau Ressources Naturelles 2007), the pan-Congolese NGO revealed that water contamination largely exceeded international norms in the area around the Kibusho river. Only detailed epidemiological studies will permit a precise analysis of the effects on the health of such concentrations.

In 2007, American Mineral Fields Inc. took over the concession (with 51% of the holdings) in a joint-venture with Gécamines (49%). How will the mine's operators deal with the question of environmental liabilities? Even if the problem of apportioning responsibilities between new and previous title-holders is not unique to the DRC, given the extent of the environmental damage, it is worth drawing attention to question, particularly because the Congolese State does not seem to be in a strong position to negotiate with foreign investors that it is at the same time trying to reassure about the security of their investments.

#### *II.3.5.2.2 Shinkolobwe*

The Shinkolobwe uranium mine is located near the town of Likasi in Kambove territory, in the district of Haut Katanga. The mine is best known for supplying the uranium used in making the atomic bombs dropped in Hiroshima and Nagasaki. From 1921 to 1959 it was the flagship of the Congolese mining industry,

but today is a good example of the mining environmental liabilities that are still mortgaging the development of certain regions. In 1960, underground operations in the mine were halted and the mine shafts were closed and sealed with concrete. However, these measures did not stop the site from being the object of “illegal” exploitation since the 1990s by artisanal miners. There have been hundreds, even thousands, of *creuseurs*, the majority of whom are women and children, looking for copper and cobalt (e.g., heterogenite, a cobalt oxide mineral).

The 2003 SNC-Lavalin report notes the presence of highly radioactive slag, which neighbouring populations commonly use as landfill:

At some of the factories visited that were treating the Shinkolobwe minerals, it was observed that the residues were sometimes used as filler for low-lying land or for route maintenance, a factor encouraging the dispersion of the material.(SNC-Lavalin International 2004, p.89, our translation)

In 2004, following the collapse of a mine-shaft that cost the lives of several people, the UN commissioned a number of inquiries (Pasche 2004a,b), and the site was officially closed by presidential decree on 28 January 2004:

The tables show high concentrations of cobalt, nickel, copper and uranium for most of the soils and sediments. Cobalt, nickel and copper concentrations up to 1-8 % were found. The concentrations of some heavy metals in water samples have been compared to the WHO guidelines for drinking water. Except for uranium, all the concentrations were lower than the WHO guidelines for drinking water. Water sample Shinkolobwe S6 contained more than 20 times higher uranium concentrations than the WHO guideline.(Pasche 2004b, p.17)

A radiological report confirmed contamination of the site by radioactive substances, and noted the severe risk that this posed for the “diggers” (Waggitt 2004). UN experts who visited the site reported: “The Group did not observe any artisan mining on the day of its visit. However, several of the individuals interviewed,

including the police agent and his assistants, did state that artisan mining is an ongoing activity at Shinkolobwe" (De Rivero 2006, p.32).

Finally, the experts responsible for five reports -on public health, the environment, artisanal workers, and the humanitarian and radiological situations- all concluded that immediate closure of the site was necessary to stop anyone from entering it. They noted the need for eventual decontamination of the site, and recommended further examination of the problems and vigilance to ensure there would be no access to mine. However, mining appears to have continued into 2007, when Katanga authorities launched an enquiry into the dumping of 18 tonnes of copper minerals with a high concentration of uranium into the Mura River, close to Likasi. According to the International Atomic Energy Agency, minerals from Shinkolobwe were continuing to contribute to illegal uranium exports and arms trafficking (Africa Intelligence Mining 2007). Beyond the site itself, no corrective measures have been undertaken to remediate the environmental and social impacts generated by the dispersion of dangerous minerals in residential zones.

#### *II.3.5.2.3 The Chemaf (Chemicals of Africa) Hydro-Metallurgical Plant, Lubumbashi*

In contrast to most of the sites that were inspected by the SNC-Lavalin experts in 2003, the hydro-metallurgical plant near the Tshimilemba neighbourhood of Lubumbashi, owned by Chemaf (a subsidiary of Indian company Shalina), was still in construction but partly operational. It was intended to produce 1000 tonnes of cobalt carbonates and 1200 tonnes of copper carbonates per year. Despite the fact that it is a new plant, the site is already classified as Priority 2, that is, requiring short-term corrective measures. The reasons mentioned in the report for this classification concern principally the plans to discharge untreated effluent (barren solution and sodium hydroxide) into the environment, as well as the conditions under which certain potentially polluting substances (iron cake) were stored. It was observed that a

treatment basin was being constructed to hold the discharges. At the time of the mission, effluents were being directly dispensed into the environment without any prior treatment.

In 2007, a delegation of national parliamentarians publicly denounced the contamination of drinking water by the Chemaf plant (Radio Okapi 2007). Untreated discharges and industrial waste-water were running through trenches, and the surrounding vegetation was burned by the acids. These accusations were promptly refuted by the company. The Environment Minister at the time, Didace Pembe, supported the company's position, but groups representing civil society have for several years been demanding corrective measures (Nouvelle Dynamique Syndicale 2004; Ligue pour la Bonne Gouvernance 2005).

In September 2008, Chemaf was again accused of polluting the water supply by Tshamilemba habitants who live in close proximity to the factory, and who suffer from skin and respiratory diseases (Le Potentiel 2008). In reply to these various accusations, Chemaf financed a number of community projects (e.g., health, culture, education, and infrastructure development) and made this widely known. This situation illustrates the inadequacy of policies based on corporate social responsibility (i.e., the company did not undertake these corrective measures voluntarily), and the need for stronger State involvement in protecting the population and controlling company activities (Droits et Démocratie 2007).

#### *II.3.5.2.4 The Lubumbashi Electrical Smelter*

The Lubumbashi Electrical Smelter (FEL) is a pyrometallurgical factory owned by Gécamines. This type of factory is characterized by high-temperature water discharges. In the case of FEL, the water released is between 40° and 60°C higher than the temperature of the ambient water courses. The liquid discharges also contain

Cu, Co, Cd and Ge, and contribute to the contamination of the Lubumbashi River. Atmospheric emissions from the factory's chimney are also high, and contain sulfur dioxide and metals. SNC-Lavalin classified this as a Priority 3 site, and recommended the construction of a treatment plant and the capture and treatment of flue gases (SNC-Lavalin International 2004). It is not known whether these corrective measures have been adopted.

The examples described above are considered to be just the tip of the iceberg, below which lies a legacy of decades of industrial mining operations that had little regard for environmental impacts. This history puts a heavy mortgage on future strategies for sustainable development in the mining sector.

#### II.3.6 The Central and Eastern Mining Provinces: Informal Small-Scale Production and Impacts on the Ecosystem

In the east of the country, the mining problems take a different, but no less complex, form. Even before the two wars broke out in 1996 and 1998, the artisanal mining of diamonds, tin, gold, and coltan dominated the sector. It is very hard to find documentation on the quantities of minerals produced because the majority of the operating sites were being exploited "illegally" by small-scale miners. Certain NGOs, working directly with these miners, have nevertheless attempted to document the social and environmental conditions of these sites (Mutabazi and Sanganyi 2007). The artisanal activities are known to be an important cause of soil and water pollution, provoking land degradation (erosion) due to intense pitting and trenching: "The most serious problems in the small-scale mining industry are environmental in nature" (Hilson 2002, p. 869).

In north and south Kivu, small-scale mining is known to be strongly linked with economic and political dimensions of conflicts (Global Witness 2005; De Failly

2007; De Jonghe and Berck 2007; Hocquard 2007; Garret 2008). In fact, human and environmental impacts of mining sector are closely connected. As illustration, studies by the Dian Fossey Foundation (Armstrong et al. 2003) examined the impact of coltan (colombite-tantalite) mining in and around the Kahuzi-Biega National Park (NPKB) in South Kivu. The results illustrate the devastating effects of the increased prices of this mineral during the years 2000 and 2002. In 1982, the price of tantalite fell to US\$34–44/kg, and then climbed back up to US\$65/kg. As of February–March 2000 and up to the end of that year, the tantalite price soared progressively, reaching ~US 600/kg (De Failly 2001). There were at the time estimated to be 12,000 miners illegally present in the park, many fleeing the famine and extreme violence (kidnapping of children, rape, stealing harvests) committed in their villages. All categories of the population — women, children, government employees, and soldiers — turned to exploiting the coltan in the Park (Redmond 2001). The impacts on the environment of this massive human presence have been described by the Dian Fossey Foundation as disastrous. The miners and soldiers killed and ate protected species of wild animals (elephants, gorillas, etc.) and caused rapid deforestation of certain zones. Pollution of water courses and soil erosion were further consequences of mining activities (Armstrong and D’Souza 2003). Epidemiological research revealed high contamination levels among coltan workers in North Kivu due to the presence of naturally occurring radioactive materials (Mustapha et al. 2007).

In Western Kasai, a province located in the centre of the country, industrial-scale mining has almost completed given way to artisanal exploitation. The principal concession of the Société Minière de Bakwanga conceals numerous abandoned and unsealed mineshafts invaded by the *creuseurs* (Maninga and Mbikayi 2007). In most of the mining zones, the solid, gaseous, and liquid discharges resulting from intensive exploitation have made soils sterile (Vande Weghe and Franssen 2005). Soil erosion affects the whole town of Mbuji-Mayi and its surrounding area. Eastern Kasai used to produce large amounts of maize, peanuts, palm oil, and beans, but since the 1980s,

agriculture has been abandoned for mining. Without an agricultural policy, numerous tracts of land are now being dug up in search of minerals and are no longer cultivated.

In this region, as in Katanga, the withdrawal of the State from the mining sector is evident from the decay of infrastructure that used to be maintained by the mining companies as part of their social policies. The decline of State hospitals and absence of health centres close to the artisanal working sites increases the risks associated with the *creuseurs'* and their families' lifestyles: water-born diseases, HIV-Aids, accidents, dust, pollution, etc.

Despite these drawbacks, artisanal mining is a major source of job creation for rural populations, which are among the poorest in the country, and cannot therefore simply be ignored. Currently, the lack of any production framework by the State services significantly negatively affects the social and environmental conditions which artisanal miners and their families are experiencing. The 2002 Mining Law gave recognition to small-scale mining, but, in the absence of any effective public policies, the contribution of artisanal mining to "poverty reduction" is extremely limited.

#### II.3.7 Conclusions

The DRC is today in a period of major restructuring of its mining sector. Both the environmental liabilities and the environmental impacts of ongoing mining operation are still poorly documented, and are minimally taken into account, either by the government or the mining companies, and still less by artisanal miners. Yet the few studies that have been done illustrate that industrial-scale and artisanal activities are contributing to the rapid and sometimes irreversible degradation of ecosystems. In the main mining regions, this has a direct impact on rural populations, whose daily survival and health depend largely on access to natural resources. For this reason, in

some regions, environmental degradation resulting from mining activities, both in the past and the present, are already mortgaging the mining sector's participation in the "fight against poverty".

The 2002 Mining Law can certainly be considered to be an innovative instrument. In fact, new legal and institutional frameworks have been elaborated to ensure systematic accounting of environmental dimensions of all phases of mining projects. Yet, as we have shown, the Congolese State does not currently possess the means to adequately apply the law, and there is a large gap between the legal framework and actual practice. Moreover, the State is not in a position of strength to negotiate with investors regarding the responsibilities for dealing with environmental liabilities.

In this context, the companies are being called upon to take responsibility for, and include in their budgets the costs of, environmental protection. Some companies operating in the DRC do conform to the environmental requirements of the Mining Law and international codes of conduct, but this study shows that this is not yet the norm. Moreover, the artisanal sector, which has emerged informally, lies outside government planning and framework policies. This sector is currently a major source of pollution and is causing significant degradation of ecosystems. The informal, even illegal, presence of these *creuseurs* appears to be a major obstacle in addressing social and environmental responsibilities related to this type of activity.

In this context, the legal and institutional instruments adopted in the framework of reform seem to be poorly adapted to the situation in the DRC. The environmental and social impacts of mining are still largely considered as

externalities<sup>113</sup>, one-third of the country's land area has been allocated to mining companies through concessions, and artisanal activity continues to proliferate. Given the state's dysfunctionality, there is therefore the question of responsibility of donors and companies to pursue the country's sustainable development objectives (Palan 1999).

Because it is at the centre of the economic, social, and environmental concerns that are the key to development of the country, the future of the Congolese artisanal mining sector needs to be seriously examined. Even in the absence of epidemiological data, one can assume that the *creuseurs* and their families are being exposed to numerous and unacceptably high degrees of pollution. Given that in the next few years many large mining companies plan to bring new mines into production, it seems all the more urgent to pose questions about the environmental consequences of these activities.

In October 2007, a ministerial commission was mandated to examine one-sided joint venture agreements in the mining sector that were signed during the wars and the period of political transition. The Commission's findings concluded that none of the 60 contracts under review were valid. The aim was to modify these contracts to guarantee that they were in the economic interests of the State, but this could also have been a good opportunity for the government to improve transparency in the mining sector governance and insist on full adherence to the law by investors.

---

<sup>113</sup> An externality exists when one agent's action influences the well-being of another agent, without mediation by the logic of the market-place.

In April 2008, the government signed a collaboration agreement with Chinese investors for a total of US\$9 to 14 billion. In exchange for being allowed to operate the mines, the Chinese investors committed themselves to constructing infrastructure (roads, hospitals, railways, school, airports). In several ways, these two types of construction, mines and infrastructure, constitute a real test of governance, both for the Congolese government and its economic partners. For instance, it will be essential to closely monitor if and how social development and environmental protection measures are incorporated into the agreements, and subsequently acted upon. Both the political will of the government and the responsibility of investors and donors will be critical if a positive evolution of environmental practices in the Congolese mining sector is to be achieved.

#### Acknowledgments

This study was funded by CIRAD, the French Agricultural Research Centre working for International Development. It forms part of a PhD in sociology, supervised by Dr. B. Campbell at the Université du Québec à Montréal. Also, the author would like to thank Christian Lukusa Kantumunda, freelance attorney, for his pertinent review of the legal aspects of this chapter, and Chedly Boussetta for help with the layout.

## II.4 ARTICLE 4 - LA REFORME DU SECTEUR MINIER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENJEUX DE GOUVERNANCE ET PERSPECTIVES DE RECONSTRUCTION

par Marie MAZALTO

### II.4.1 Introduction

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

Au cours des années 2000, le gouvernement de la République démocratique du Congo met en place une succession de réformes de son secteur minier, qui restait enclavé et peu contrôlé par Kinshasa, et qui ne bénéficiait pas à sa population. Ce processus voit l’affirmation d’une position régulatrice de l’État central, doté de marges de manœuvre nécessaires pour mobiliser le secteur minier congolais comme moteur de développement du pays. Soutenue par les Institutions financières internationales, la réforme du secteur minier a été intégrée aux programmes de développement appliqués en République démocratique du Congo, et porte des objectifs de « bonne gouvernance », qui serait un préalable pour attirer massivement les investissements privés nécessaires à la relance d’un secteur capable de « lutter contre la pauvreté ».

Si le cadre institutionnel formel a évolué au cours des dernières années, il reste à mesurer le degré de volonté politique du gouvernement ainsi que la marge de manœuvre effective dont il dispose pour mettre en oeuvre ces réformes et pour garantir l’implantation des normes sociales qu’elles sont censées promouvoir. Pour saisir si le secteur minier va effectivement être rebranché à l’économie nationale, régulée par l’État central, et si le nouveau cadre institutionnel est adapté à la

complexité des enjeux locaux, notre article propose d'explorer la situation de trois des principales provinces extractives du Congo : le Katanga, le Kivu, le Kasaï (cf. carte).

L'article est structuré autour de trois parties. La première présente les principales mesures initiées par le processus de réforme du secteur minier congolais dans le cadre de contrats de développement liant les IFI et les gouvernements successifs de RDC. Ensuite, dans la deuxième partie, nous proposons une incursion sur le territoire, à la découverte des productions minières, industrielles ou artisanales<sup>114</sup>, liées à des enjeux locaux très divers.

Dans la troisième partie, nous abordons les défis qui se posent à l'État congolais et à ses partenaires dans le processus de réforme, pour convertir le secteur minier en levier de développement durable, basé sur un développement économique compatible avec une amélioration des conditions sociales, le respect des droits humains et de l'environnement.

#### II.4.2 Une réforme institutionnelle vers une « bonne gouvernance » ?

##### II.4.2.1 L'implication des IFI en RDC et les enjeux miniers

Entre 1982-83 et 1986, le Zaïre s'est engagé, envers le FMI et la Banque mondiale, dans un Programme (d'ajustement structurel (PAS). Libéraliser l'économie, dévaluer, et instaurer des mécanismes de contrôle renforcés sont alors les principaux objectifs visés par les IFI pour juguler la crise économique et sociale. De

<sup>114</sup> Par secteur minier industriel nous entendons une activité qui engage une ou plusieurs entreprises auxquelles ont été attribuées une ou plusieurs concessions minières. L'activité d'exploration, d'exploitation, voire de transformation, des ressources minérales est mécanisée en totalité ou en partie. Le secteur minier artisanal, qui est aussi connu sous le vocable d'« exploitation minière à petite échelle », désigne toute opération qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales et à en récupérer les produits marchands pour en disposer, en utilisant des méthodes et procédés traditionnels ou manuels.

l'adoption de ces mesures, la Banque mondiale attend une amélioration des résultats économiques et financiers grâce, en partie, à une «réforme systématique des institutions et l'application d'un programme d'investissements public » (Banque mondiale, 1985).

L'approche privilégiée par les IFI est déjà de nature sectorielle. Le secteur minier y est abordé essentiellement à partir de la situation de la Gécamines et de la MIBA<sup>115</sup>. D'un côté, la Banque mondiale évoque un processus nécessaire de «décapitalisation » de la Gécamines, qui doit permettre de palier « les carences du cadre institutionnel, le manque de transparence caractérisant l'usage des recettes, les insuffisances de la gestion interne, la charge que représentent pour la Gécamines les activités non minières, etc. » (Banque mondiale, 1985).

De l'autre, en 1982-83, l'État procède, sous l'impulsion de la Banque mondiale, à la libéralisation du secteur minier, en ouvrant, par exemple, certaines concessions de la MIBA aux creuseurs artisanaux. Le régime du président Mobutu résiste pourtant à appliquer la majorité des mesures prescrites et finit par mettre fin au programme d'ajustement en 1986. Le Zaïre est alors un État au bord de la faillite et les arriérés du service de la dette rendent la situation tendue entre les autorités zaïroises et les représentants des IFI. À la fin des années 1980, une dernière tentative de réforme de l'économie zaïroise est élaborée par les IFI<sup>116</sup>, toujours basée sur une libéralisation de l'économie et une réforme des modes de gestion de l'État (FMI, 1989 ; World Bank, 1990). Face à l'hyperinflation et au mauvais contrôle des dépenses publiques, les IFI se retirent du pays. La chute du mur de Berlin n'est pas

<sup>115</sup> La société Gécamines (Société générale des carrières et des mines) est une société d'État qui constitue le cœur économique de la province du Katanga. Elle produit principalement du cuivre et du cobalt, du zinc et du nickel. La MIBA (Société minière de Bakwanga) est une entreprise d'État basée au Kasaï, qui assure l'exploitation de gisements primaires (kimberlitiques) et secondaires (éluvions et alluvions) de diamants.

<sup>116</sup> « Jusqu'en 1989, le Zaïre avait signé dix accords de rééchelonnement de sa dette publique dans le cadre du Club de Paris » (Kanyarwunga, 2006).

non plus étrangère à ce retrait : en effet, au moment même où la crise économique et sociale congolaise atteint un niveau critique, l'aide publique au développement chute drastiquement, alors même que le pays est extrêmement endetté et que l'État est au bord de la faillite.

Quelques années plus tard, on peut lire dans un rapport de la Banque mondiale : « Le Congo et sa population ont payé le prix fort de l'importance stratégique du pays pendant la guerre froide et des convoitises exercées sur ses richesses minérales »<sup>117</sup> (Devarajan *et al.*, 2001). Malgré la rupture politique du gouvernement avec ses bailleurs, le service de la dette et les perspectives de développement du pays continuent à mobiliser les IFI. Ainsi, dans les années 1990, la Banque mondiale considère le Zaïre comme étant à un tournant de son histoire économique et politique, même si les indices macroéconomiques témoignent d'une importante récession : en 1993, le PIB par habitant était estimé à 117 dollars, soit 65 % de moins qu'en 1958 (Banque mondiale, 1994). Les entreprises étatiques sont en cessation de paiement, l'administration publique paralysée, les services sociaux et les infrastructures en déliquescence. Quant à l'aide publique au développement et aux investissements privés, ils sont quasi inexistants. Face à un État jugé incapable d'assurer ses fonctions, la libéralisation économique amorcée est présentée comme un impératif pour envisager la reprise du développement du pays.

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

<sup>117</sup> Traduction de l'auteur.

s'agissait de « promouvoir la primauté du développement humain et la diminution de la pauvreté en tant qu'objectifs ultimes du développement » (Banque mondiale, 1994), c'est-à-dire de mettre en place une « bonne gouvernance ».

Dans ce cadre sont préconisées une réforme de l'économie, une reconquête de légitimité pour l'État et une politique attrayante pour les investisseurs privés. Les mesures envisagées vont de la réforme et de la réduction rapide et drastique des effectifs de la Fonction publique (90 % envisagés), à la décentralisation ou encore à la privatisation de la plupart des services publics et des entreprises d'État. À cela se rajoutent des mesures pour assurer la sécurité et la primauté du droit. On retiendra cette formule : « Le Zaïre a besoin d'être moins, mais mieux gouverné » (Banque mondiale, 1994). La libéralisation de l'économie basée sur le principe de subsidiarité s'est convertie en alternative pour amorcer la refonte du rôle de l'État au bénéfice du secteur privé et des ONG. On envisage l'édification d'un État volontariste, doté d'une administration centrale qui conserverait des fonctions essentielles de planification, de mise en oeuvre des politiques et de fourniture de certains biens publics. Alors qu'au cours de la décennie 1990, les IFI élaborent les grandes lignes d'un programme de développement destiné à la RDC, le pays traversait deux épisodes de guerres meurtrières (1996-1998) qui découlent en droite ligne de stratégies belliqueuses de prédation des ressources minières comme vecteur d'enrichissement et de maîtrise du territoire national. En effet, durant la première guerre, les invasions répétées du Rwanda et de l'Ouganda, qui appuient les rébellions locales, ont pour objet une prise de contrôle des richesses minières du pays, principal vecteur d'accès au pouvoir dans la région des Grands Lacs africains (De Jonghe et Berck, 2007). Entre 1998 et 2003, ce sont l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe qui, officiellement pour le compte du gouvernement de Kinshasa, occupent des parties du territoire congolais (Braeckman, 1996 ; Braeckman, 1999 ; Cros, 2006 ; Cuvelier, 2003-2004 ; De Villers *et al.*, 2001). Ces guerres engendrent « un affaiblissement du contrôle de l'État sur ses ressources et ses frontières, qui a favorisé l'informalisation, la criminalisation et l'internationalisation de l'exploitation des ressources minières du Congo »

(Englebert, 2003). Pendant toutes ces années, les actions de pillages massifs des ressources naturelles, en opposant des groupes d'intérêts ou factions rivales, engendrent une très forte instabilité politique qui compromet durablement tout espoir de paix et de réconciliation. L'enjeu du contrôle des ressources minières participe au déclenchement de conflits armés d'envergure qui questionnent d'ailleurs le rôle tenu par certains opérateurs économiques du secteur minier et de l'armement dans le soutien de régimes politiques prédateurs (Renauld, 2005).

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

#### II.4.2.2 La réforme du secteur minier et sa difficile mise en oeuvre

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

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

Rapidement, il apparaît que les objectifs de rationalisation de l'environnement juridique et d'*«institutionnalisation de l'État»* (Ménard, 2006) nécessitent le recours à des fonctionnaires formés, accompagnés par un gouvernement porteur d'une véritable politique nationale. Or les premières années de la reprise des programmes de développement sont menées par un gouvernement de transition qui, plus qu'une véritable autorité légitime, est le résultat d'un compromis politique entre les différentes factions en conflit.

Destiné principalement à garantir le retour de la paix sur l'ensemble du territoire, le gouvernement de transition adopte le programme de réforme impulsé par les IFI sans pour autant se l'approprier comme tel. En toute hypothèse donc, si le processus de réforme du secteur minier est initié dès la signature des accords de paix (Prétoria, juillet 2002), la primauté est accordée à une pacification rapide de l'ensemble du territoire. Loin d'être opposés, ces deux objectifs sont intimement liés car l'histoire du pays a démontré le potentiel de déstabilisation politique et économique d'un secteur minier en crise de gouvernance. Pourtant, l'histoire démontrera que, dès son adoption, puis sous le gouvernement du président Kabila fils, le processus de réforme souffre d'un déficit d'appropriation par les élites politiques congolaises. En RDC, la transition politique évolue à un rythme qui semble peu compatible avec les exigences de nature technique et gestionnaire et l'agenda fixés par les bailleurs. Ces derniers semblent en effet avoir tenté de faire rattraper, en un minimum de temps, plus de dix années durant lesquelles le gouvernement du président Mobutu et les deux guerres ont condamné tout espoir de réforme.

Pourtant, le bilan des années suivant l'adoption d'une nouvelle loi minière et la refonte des institutions illustrent que, faute d'une politique qui prend en compte les spécificités nationales, toute tentative de rénovation des pratiques semble vouée à l'échec. Ainsi, la période 2003-2006 se caractérise par les multiples entorses faites à la loi minière par les autorités congolaises. Au Katanga et au Kasaï, d'importants contrats miniers sont signés avec des multinationales. Les engagements pris, élaborés sous la forme de partenariats économiques (*joint-venture*), concèdent la plus grande partie des richesses minières et mobilières détenues par les compagnies d'État à des investisseurs privés. Le manque de transparence inquiète. Une fois dévoilé le contenu des accords, d'importants déséquilibres financiers sont constatés. Dans une soixantaine de grands contrats, l'État congolais, lésé, a cédé la plus grande part des profits aux entreprises multinationales. À la fois le gouvernement, les bailleurs et les investisseurs devront par la suite reconnaître l'aspect léonin de tels contrats, signés au détriment des intérêts de l'État congolais. De nombreux rapports commandés tour à tour par l'État, les bailleurs et la société civile confirmeront de telles dérives (Duncan et Allen, 2006 ; Forum de la société civile en RDC, 2007 ; Kalala, 2006 ; Lutundula et Mupira Mambo, 2005 ; Rubbers, 2004 ; Williams *et al.*, 2006).

Dans les provinces minières, de nombreux dysfonctionnements sont dus à l'absence de représentants des nouveaux services publics spécialisés. Le service chargé de l'encadrement des mineurs artisiaux (SAESSCAM), la direction provinciale des mines, la direction en charge de la protection de l'environnement (DPEM) font souvent figure de grands absents. Lorsque les services publics interviennent, dont certains non autorisés par la loi (DGM, ANR, PNC, FARDC)<sup>118</sup>,

<sup>118</sup> DGM : direction générale des Mines ; ANR : agence nationale de renseignement ; PNC : Police nationale congolaise ; FARDC : Forces de la République démocratique du Congo (armée).

ils sont souvent accusés de taxer arbitrairement les entreprises, les intermédiaires ou encore les mineurs et leurs familles. Dans les provinces des Kivu, en l'absence de services de l'État, d'importants périmètres miniers continuent à être contrôlés par des réseaux militaires, des milices privées ou des mouvements rebelles.

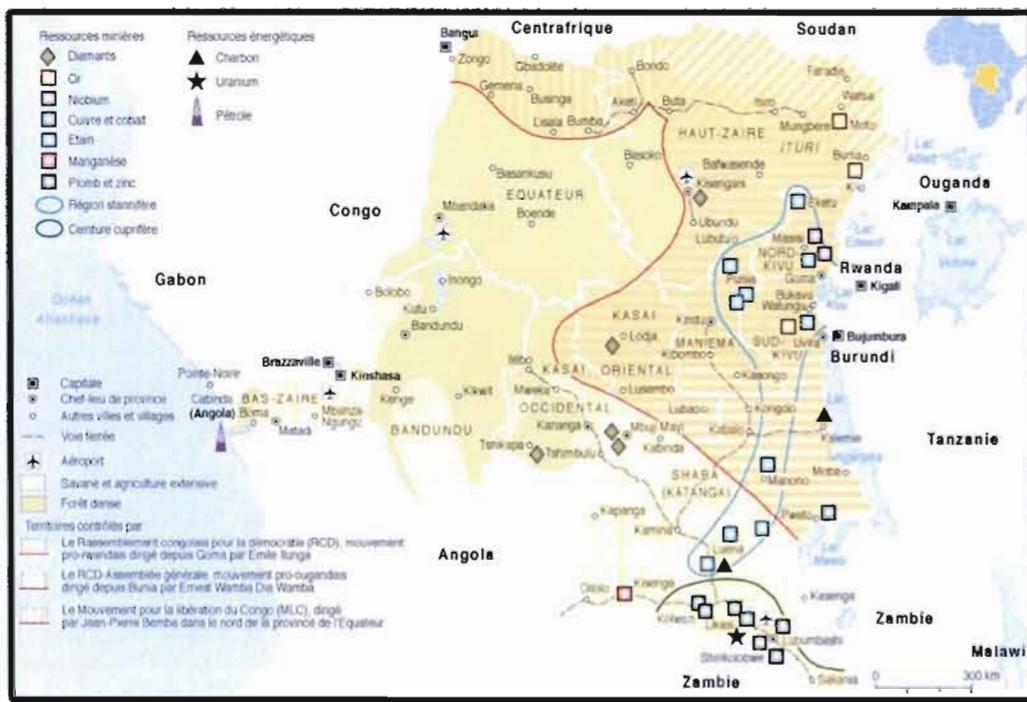
Après avoir évoqué des problèmes d'appropriations par les gouvernements, notre analyse nous amène à considérer le rôle tenu par les IFI, parmi lesquels la Banque mondiale a fait figure de chef de file dans la conception et la mise en oeuvre du processus de réforme. Il semblerait que, suite à l'adoption de nouveaux cadres légaux et la refonte de l'architecture institutionnelle du secteur, pas plus le gouvernement que les institutions financières internationales ou les bailleurs bilatéraux ne se soient véritablement engagés dans un processus d'accompagnement pour garantir la mise en oeuvre du processus de réforme. Ainsi donc, malgré le diagnostic posé qui révélait la nécessité de renforcer les capacités de l'État – en termes d'expertise, d'outils techniques, de formation, de déploiement d'un personnel formé sur le terrain, ou encore pour la définition d'une politique nationale minière –, durant les années 2002 à 2006, la Banque mondiale, en retrait, aurait laissé l'État congolais sans soutien véritable. Or l'afflux massif des investisseurs, permis par la libéralisation du secteur, nécessitait la présence d'un État efficace, doté des moyens de « sa politique ». Une analyse qui attribue presque exclusivement les dérives de la gouvernance à un manque de volonté politique ou encore aux dysfonctionnements structurels de l'État congolais semble trop partielle. Comment, en effet, ignorer que l'État et son secteur minier sont placés au centre d'enjeux mondiaux qui font intervenir dans la définition et la mise en oeuvre des politiques nationales de puissants acteurs économiques, sociaux et politiques ?

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

véritablement mesuré l'ampleur et la nature des enjeux de développement que pose au pays son secteur minier ?

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

**Figure 7. Carte des ressources minières de la RD Congo<sup>119</sup>**



Source : Le Monde Diplomatique, 2000

<sup>119</sup> Avec plus de 1100 substances minérales répertoriées, la République démocratique du Congo (RDC) possède l'un des plus importants potentiels miniers du monde. Son sous-sol recèle une grande quantité de minéraux très prisés sur les marchés internationaux, notamment pour le cobalt, le cuivre et le diamant. La RDC disposait du tiers des réserves mondiales connues de cobalt et de 10 % des réserves de cuivre. La RDC se positionne régulièrement entre le troisième et le quatrième rang de producteurs mondiaux de diamants. Malgré sa richesse minière, le pays se classe parmi les pays pauvres très endettés (PPTE). Selon les indicateurs de l'ONU, la RDC se situe au 168<sup>e</sup> rang sur 177 pour l'indice de développement humain et au 88<sup>e</sup> rang sur 108 concernant l'indicateur de pauvreté humaine (PNUD, 2007). 80 % de sa population vit avec un revenu inférieur à deux USD par jour (Statégico, 2007).

## II.4.3 État des lieux du secteur minier industriel et artisanal en RDC

### II.4.3.1 Un secteur industriel sans investissement<sup>120</sup>

En RDC, l'expression « le temps du malheur » (Bayart *et al.*, 1992) résonne comme un écho des crises successives vécues par le pays depuis le déclin continu de son économie entre 1973 et le début des années 2000. Une étude<sup>121</sup> des deux principales sociétés minières d'État congolaises permet de saisir les causes principales, l'envergure et les impacts sociaux de cette dégradation.

Au niveau socio-économique, les premières phases de restructuration de la Gécamines initiées à partir de 2003, et le déclin de la MIBA, développé plus loin, ont marqué la fin d'un système de « gestion paternaliste »<sup>122</sup>. La Gécamines est marquée par une première vague de « départs volontaires » à la retraite de 10 655 des 25 000 employés de l'entreprise. Elle sera suivie, en juin 2008, par une seconde vague de 5000 départs à la retraite. Malgré la distribution d'une prime de départ et l'instauration de programmes de réinsertion professionnelle, financés par la Banque mondiale, nombreux sont les anciens travailleurs qui vivent leur «départ volontaire obligatoire »<sup>123</sup> comme une mort sociale. Plus qu'une perte d'emploi et donc de revenus, ces départs riment, pour beaucoup, avec la perte de l'accès aux services

<sup>120</sup> En dehors de l'exploitation industrielle et artisanale, la loi minière reconnaît également l'exploitation de type semi-industriel ou à petite échelle. Elle ne sera pas abordée dans le cadre de cet article, car d'une part elle est encore peu répandue en RDC et d'autre part, les problématiques soulevées par ce type d'exploitation rejoignent à la fois celles du secteur industriel et artisanal.

<sup>121</sup> Les analyses présentées ci-dessous se basent sur les données récoltées par l'auteur lors de deux séjours d'études effectués en 2007 et 2008 sur le terrain minier congolais.

<sup>122</sup> Le « paternalisme industriel » désigne une stratégie qui consiste à s'assurer de l'adhésion et de la fidélité des employés de l'entreprise en leur garantissant, ainsi qu'à leurs familles, un certain nombre d'avantages sociaux dont ils ne pourraient bénéficier autrement : éducation, logement, soins médicaux, nourriture, etc.

<sup>123</sup> Le « départ volontaire obligatoire » : expression entendue par l'auteur, lors d'entretiens menés auprès d'anciens travailleurs de la Gécamines, à Lubumbashi, Katanga, au mois de novembre 2007.

sociaux, assurés par l'entreprise depuis plusieurs décennies : logement, nourriture, scolarisation des enfants, soins de santé, transport, etc. Incapables d'envisager une reconversion, les plus performants, soit moins de 10% des effectifs, sont embauchés par des entreprises locales qui sous-traitent avec la Gécamines et les nouvelles joint-ventures (Katumba Tshibamba, 2007). Pour les autres, généralement chefs de familles nombreuses, ils sont une majorité (Dibwe dia Mwembu, 2006) à venir grossir, avec femmes et enfants, les rangs des artisans « creuseurs »<sup>124</sup>.

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

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

<sup>124</sup> Le terme « creuseur » désigne les personnes (hommes, femmes et enfants) qui travaillent de manière informelle, munis d'outils rudimentaires, à l'extraction, au tamisage et au transport des minéraux.

sont tolérées par la loi, les populations ironisent en remarquant que ces propriétaires de titres miniers préfèrent « investir en bourse plutôt qu’en brousse »<sup>125</sup>.

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

Le troisième obstacle identifié concerne la fragilité financière de certaines entreprises investies en RDC. Afin d’obtenir un Permis de recherche (PR) ou une Autorisation de recherches des produits de carrières (ARPC), chaque entreprise doit fournir un certificat de capacité financière minimum ou des preuves de sa capacité à

<sup>125</sup> « Investir en bourse plutôt qu’en brousse » : expression communément utilisée par les acteurs du secteur minier congolais.

s'engager comme investisseur. Or plusieurs sociétés minières ont réussi à fournir de telles garanties, sans pour autant disposer des moyens nécessaires à leur engagement (Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de Provinces, 2008).

Le rôle joué par certaines institutions bancaires mérite d'ailleurs d'être mentionné. Ainsi, selon les constats posés par le comité national congolais de l'EITI, certains opérateurs miniers « s'arrangent avec les banques commerciales lors des paiements de leurs taxes. Les banquiers établissent des documents de versement intégral des sommes, qui sont donnés aux opérateurs pour besoin de contrôle. Mais en réalité une infime partie entre dans le compte de l'État. Les banques ne versent pas au trésor les recettes reçues » (Muteba, 2008). L'opacité qui règne dans le secteur minier entretiendrait de telles dérives, dénoncées par la Banque mondiale et la communauté internationale comme étant des indicateurs de « mauvaise gouvernance ».

De toute évidence, les mécanismes de perception et de redistribution des revenus miniers sont peu ou pas opérationnels, et ce à tous les niveaux de l'État. Ainsi, la lecture du budget provincial du Katanga (Katumbi Chapwe, 2007) consacré à la synthèse des recettes pour l'exercice 2007, illustre les dysfonctionnements actuels de l'administration minière : la rétrocession par le gouvernement central de 25% sur la redevance minière est estimée à 0 dollar<sup>126</sup>.

Concernant le mandat social conféré aux entreprises, le code minier mentionne leur obligation à « améliorer le bien-être des populations locales » (RDC, 2003). On peut cependant se demander pourquoi aucun standard n'a été défini pour préciser la nature et l'ampleur de l'engagement des firmes dans le développement

<sup>126</sup> On retrouve les mêmes chiffres concernant les « taxes sur les transactions d'autres matières précieuses d'exploitations artisanales perçues sur les transactions entre les négociants et les comptoirs » (budget provincial du Katanga, Katumbi Chapwe, 2007).

local. En l'absence de critères normatifs, les firmes composent donc au cas par cas avec les populations, avec des différences notables.

Plusieurs, parmi les plus gros investisseurs du secteur minier du Katanga, affichent de solides politiques sociales : niveaux de salaires supérieurs aux pratiques courantes, construction d'écoles, mécénat sportif, culturel, etc. Mais parallèlement, en 2007, l'hectare minier est « racheté » par certains grands groupes concessionnaires, à un prix moyen de 150 USD. Chichement dédommagées, de nombreuses familles sont « expulsées » de leurs terres qui ont été attribuées en concession à des investisseurs privés. Les populations locales ont d'autant moins de marge de négociation que la loi congolaise donne préséance à la législation minière sur la législation foncière. Cet exemple illustre comment le passage à une « législation incitative », qui laisse à l'appréciation des entreprises les conditions de leur insertion dans le tissu social, se combine fort difficilement avec une stratégie de développement intégrée au niveau local. Il attire également l'attention sur une réforme macro-économique qui semble avoir substitué l'adoption de nouveaux standards techniques à l'élaboration d'une véritable politique minière nationale qui prendrait en compte la complexité et la diversité des problématiques locales.

#### II.4.3.2 Un secteur artisanal largement informel bien que dominant

En RDC, la Banque mondiale estime à 10 millions le nombre de personnes, soit 16 % de la population, qui dépendent de l'activité minière artisanale pour leur survie quotidienne. (World Bank, 2007a). Toujours selon cette institution, le secteur artisanal générerait environ 90 % de la production minière totale exportée par la RDC (World Bank et International Development Association, 2007). En effet, parmi les entreprises exploitant les ressources minières de la RDC, beaucoup continuent à entretenir des liens ambigus avec les mineurs « artisanaux ». Depuis des décennies dans les Kivu, au Kasaï et récemment au Katanga, le secteur minier artisanal s'est développé de manière informelle et anarchique. Par exemple, au Katanga, la majorité

des sociétés minières qui exploitent, sans détenir de permis spécial, ont plus ou moins formellement recours au labeur des creuseurs, pour réduire leurs coûts de production. Le ministre des Mines évoque d'ailleurs « la coexistence difficile entre les détenteurs des titres miniers et les exploitants miniers artisanaux » (Kabwelulu, 2008).

Pourtant, la loi minière congolaise reconnaît l'existence des mineurs artisanaux. À ce titre, la législation prévoit la création de périmètres, dits « artisanaux », dans lesquels des personnes majeures de nationalité congolaise et munies d'une carte d'exploitant sont habilitées à travailler (RDC, 2002). Plusieurs dispositions légales portent également sur les bonnes pratiques et les normes de sécurité qui devraient être garanties à cette catégorie de mineurs.

Dans les faits, il semble qu'au niveau du pouvoir central, priorité ait été donnée à l'attribution de concessions aux investisseurs privés étrangers, zones qui représentent désormais plus de 27 % du territoire national. En revanche, depuis l'adoption de la loi de 2002, l'attribution formelle de zones minières réservées aux artisanaux a été évoquée, mais non mise en oeuvre. Livrés à eux-mêmes, les mineurs investissent des sites abandonnés ou encore non exploités par le secteur industriel. Il est donc possible d'affirmer que l'artisanat minier encadré et sécurisé par les services de l'État, n'existe pas ou peu en RDC. On parlera donc plus volontiers de l'activité informelle de « creuseurs », qui oeuvrent encore très loin des standards de « l'artisanat minier »<sup>127</sup>.

Au cours des années 1980 et plus encore des années 1990 et 2000, la production artisanale est donc devenue la seule alternative pour une main-d'œuvre non qualifiée, privée d'opportunités d'embauche dans les entreprises minières d'État

<sup>127</sup> « L'artisanat minier », à proprement parler, répond à des standards fixés par la loi : détention d'une carte délivrée par l'État, certifiant leur statut de « mineur artisanal », formation, sécurisation des sites, respect des aspects environnementaux, application de techniques de creusage sécurisées, non présence des enfants et de jeunes mineurs sur les sites, délimitation des zones, etc.

qui réduisent drastiquement leurs effectifs. Ce sont également des anciens paysans qui n'arrivent plus à survivre, faute de revenus suffisants. À l'Est, ils ont fui leurs terres, victimes des pillages effectués par les groupes armés (FARDC, Maï-Maï, Interahamwés). Ainsi, partout en RDC, le secteur minier informel prospère et témoigne non seulement de l'augmentation de la précarité économique mais aussi sociale, due à une reconfiguration du marché de l'emploi, qui « a augmenté la compétition individuelle et détruit une grande partie de la cohésion sociale » (Vlassenroot et Raeymaekers, 2004).

Depuis des générations, au Kasaï Oriental, l'activité agricole a pu cohabiter avec une activité minière artisanale. Les mineurs d'aujourd'hui relatent les récits de leurs parents qui disaient trouver des diamants dans leurs champs. Depuis 1982, la libéralisation a permis l'accès généralisé de la population à certaines concessions de la MIBA, entraînant un abandon de l'agriculture. Or, depuis la fin des années 1990, l'épuisement des sites périphériques accordés aux creuseurs est un facteur de dégradation des conditions de vie des populations de la province. Cette situation s'observe tout d'abord sur les concessions encore « exploitées par la MIBA »<sup>128</sup>. Officiellement, la société a conservé l'exploitation du Polygone : cette concession est l'une des réserves de diamants parmi les plus riches au monde. En l'absence d'investissements, la MIBA a dû ralentir son rythme d'exploitation. Les pannes d'électricité sont quotidiennes et, sur le site, les pelleteuses et les camions sont tous, sauf exception, hors de fonction. Dotée d'un cimetière de véhicules, la société n'est plus en mesure de contrôler l'ensemble du périmètre minier.

En conséquence, le site est désormais envahi par ceux que l'on appelle, à Mbuji-Mayi, les creuseurs « illégaux ». À l'arrivée sur les principaux massifs encore

<sup>128</sup> Au Kasaï-Oriental, seule la MIBA exploite, De Beers, DGIM, BHP Billiton, FAD, etc., en sont encore au stade de l'exploration.

exploités, on découvre des centaines de creuseurs, qui ont envahi le site à la recherche d'un minerai connu pour sa forte concentration en diamant.

Leur présence sur le périmètre du Polygone, bien qu'illégale, est sécurisée par des groupes armés ou « suicidaires » qui, bénéficiant d'un soutien policier et/ou militaire, font feu sur toute personne désireuse d'empêcher ce marché parallèle d'extraction à grande échelle. Aux alentours du centre ville, les familles à la recherche de diamants ont creusé sur leurs parcelles d'habitation plusieurs « puits »<sup>129</sup>. Ces derniers sont à l'origine de chutes fatales et de nombreux affaissements de terrain. Plus loin en périphérie, dans des zones enclavées, comme c'est le cas au Katanga et aux Kivu, on découvre une multitude de mines « artisanales », érigées au hasard de prospections sauvages.

Elles sont exploitées par des groupes de creuseurs qui ont construit des « camps miniers » de fortune, dont certains deviendront des villages ou des petites villes. Les camps situés à proximité des mines peuvent regrouper des milliers de personnes qui survivent dans une « pauvreté abjecte » (Partenariat Afrique-Canada et Centre national d'Appui au développement et à la participation populaire, 2007). Les quelques dollars gagnés chaque jour sont rapidement dépensés et participent à une économie de la survie (nourriture) et une culture de l'oubli (alcool, drogues, recours à la prostitution pour oublier les risques encourus et les obstacles insurmontables pour envisager un éventuel enrichissement). Sur ce sujet, les travaux de Filip de Boeck, ont montré que les activités des chercheurs de diamants ne sont pas seulement une modalité – souvent criminalisée et quoi qu'il en soit hors la loi – de la globalisation des économies africaines, mais qu'elles révèlent aussi des pratiques culturelles globales, et notamment une consommation débridée et une « dollarisation de

---

<sup>129</sup> Dans le secteur minier artisanal, un puits est une galerie souterraine, creusée manuellement, dont la profondeur peut varier entre quelques mètres et environ 50 mètres de profondeur.

l'imaginaire » (de Boeck, 2000, 2001a, 2001b).

Comme au Katanga, les écoles, les hôpitaux, les services d'eau et de transport, anciennement financés par les entreprises minières, tendent à disparaître. Pas plus l'État que les entreprises privées ne développent des infrastructures capables de répondre aux nouveaux besoins de ces populations ignorantes de leurs droits et dispersées sur le territoire.

La combinaison entre les risques d'accident, les maladies<sup>130</sup> ou encore la faim, l'alcool, les drogues et les armes qui circulent dans les camps miniers engendre un climat de violence et d'insécurité très forte<sup>131</sup>. Les sites artisanaux sont généralement exploités à ciel ouvert, même si au Kasaï, la pénurie en diamants oblige les creuseurs à privilégier des systèmes de galeries souterraines souvent profondes d'une trentaine de mètres. Les éboulements font parti d'un quotidien que les mineurs déclarent «préférer oublier ». Véritables enclaves, ces zones de vie et d'exploitation entretiennent des liens de dépendance avec, d'une part, les acheteurs des minerais et, de l'autre, avec les autorités politico-administratives locales.

Ceux que l'on appelle les « sponsors » ou « souteneurs » sont des négociants qui disposent d'assez d'argent pour revendiquer le titre de « propriétaires » des mines artisanales, en fournissant aux creuseurs l'accès aux sites, le matériel – dont la valeur sera retenue sur les minerais ou les pierres achetées – et une avance financière sur la

<sup>130</sup> Les maladies les plus fréquemment recensées sont le VIH-Sida, la malaria, le choléra, la fièvre typhoïde, les vers intestinaux et les amibes.

<sup>131</sup> « Les violences sexuelles au Congo sont parmi les pires au monde. Elles sont quasi généralisées, d'une extrême violence, et leurs auteurs bénéficient d'une culture de l'impunité – elles sont épouvantables » (John Holmes, UN sous-secrétaire général aux affaires humanitaires, 8 octobre 2007, notre traduction).

production<sup>132</sup>. En contrepartie, ils s'assurent le monopole sur l'achat des pierres ou de la « matière »<sup>133</sup>. Ces individus sont affiliés à des réseaux d'achat et de revente des minerais d'envergure internationale.

Le secteur artisanal est également une véritable manne pour certaines « autorités » politico-administratives, qui ponctionnent tous les acteurs de la chaîne, de la production à l'exportation (Mbikayi, 2007a, 2007b). Ainsi, au Kasaï Oriental, les représentants du service public d'encadrement des mineurs artisanaux (SAESSCAM) empêchés d'accès aux sites par les autorités politico-militaires, sont totalement absents sur le terrain minier. Ce service public est remplacé par le Comité des mines, institution provinciale, reconnue, bien que rendue illégale par la loi minière de 2002. Chaque mine dispose d'un Comité des mines. Son président est désigné par les chefs de groupement, autorité coutumière de laquelle dépend le territoire où la mine a été ouverte. Chaque comité représente non seulement les autorités coutumières, mais surtout les chefs de secteur du territoire, du district et du gouvernorat, la police des mines, l'Agence nationale de renseignements (ANR), les forces armées (FARDC) et le Comité provincial des diamantaires (CPD). Officiellement en charge de garantir l'ordre public et la «sécurisation » du travail des mineurs, les représentants du Comité et la police des mines sont présents dans toutes les mines artisanales, qu'elles soient ou non déclarées auprès des autorités. Si la mine a été officiellement déclarée, alors les organisations composantes du Comité se

<sup>132</sup> Les mineurs rencontrés ont évoqué, pour une équipe de six creuseurs, la somme de 5000 francs congolais (équivalent de 8 euros) hebdomadaire.

<sup>133</sup> Le vocable « matière » est couramment utilisé en RDC pour désigner le minerai brut extrait de la mine. Ce minerai est ensuite conditionné dans des sacs de 30 à 50 kg (achetés par les creuseurs), pour être acheminé par les négociants ou intermédiaires vers les entreprises de raffinage.

partagent la production à hauteur de 20 % de la totalité du gravier<sup>134</sup> extrait, sous forme d'« impôt léonin »<sup>135</sup>.

Cet exemple permet d'illustrer que, dans le secteur minier congolais, des organisations parallèles, qui permettent l'enrichissement d'individus censés représenter l'État, continuent de fonctionner en dehors du cadre légal. Elles convertissent les mines artisanales du pays en « zones de non-droit » dans lesquelles la loi est majoritairement ignorée par les détenteurs du pouvoir et inconnue par les creuseurs : « De manière générale, le code minier n'est pas connu par la plupart des exploitants miniers [artisiaux] qui ne l'ont jamais vu, car n'ayant pas été correctement vulgarisé. Il serait ainsi aberrant de parler d'un certain niveau d'exécution » (Mbikayi, 2007a). Sans compter que de tels modes de régulation participent à renforcer des réseaux illégaux de contrebande, privant ainsi l'État du contrôle sur une grande partie de la production et de la commercialisation des ressources minérales. Au Katanga, pour tenter de maintenir un climat de paix sociale autour des concessions minières, quelques rares ONG de développement<sup>136</sup>, financées par les compagnies minières, les IFI et l'aide bilatérale, interviennent auprès des creuseurs. Sur des sites pilotes, des actions sont entreprises pour fournir l'accès à l'école et la reconversion des enfants travaillant dans les mines, améliorer la santé et l'hygiène, ou encore pour sécuriser les sites miniers (Groupe One, 2007). De telles initiatives sont importantes, car elles permettent d'envisager des alternatives à la situation dramatique des creuseurs et de leurs familles. Sur le terrain, plusieurs ONG

<sup>134</sup> Contrairement au diamant industriel (kimberlitique), les diamants extraits par les creuseurs se trouvent dans du gravier alluvionnaire. Ce dernier sera ensuite lavé et tamisé pour en retirer les pierres.

<sup>135</sup> Dans les mines non déclarées, le CPD effectuera des prélèvements intempestifs à un rythme hebdomadaire.

<sup>136</sup> Un projet mené par le Groupe One porte sur la réinsertion scolaire de 500 enfants mineurs du Katanga. En ligne : <http://www.groupeone.be>. Voir également les travaux de l'ONG américaine PACT Congo relatifs au projet destiné aux 4 000 creuseurs de la ville de Kolwezi : « Stratégie de transition en termes de gouvernance et de développement économique », novembre 2007.

locales déplorent pourtant que le financement soit concentré dans les mains d'ONG « expertes en mines », qui sont considérées par les populations locales comme étant des «produits importés »<sup>137</sup>. Dans les régions minières, les associations de femmes, les ONG travaillant sur les enjeux sanitaires, sociaux et économiques aimeraient aussi pouvoir bénéficier de véritables moyens pour devenir de véritables partenaires du développement (Kakonge Kafwimbi, 2007). Certaines initiatives provenant d'ONG locales méritent d'être mentionnées : au Kasaï Oriental, par exemple, le renforcement des capacités des creuseurs passe par la création d'associations de creuseurs, des ateliers d'initiation à l'expertise diamantaire ou encore par le déploiement sur les sites et les camps miniers de formateurs qui abordent la problématique du VIH-Sida (Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles - GAERN, 2006).

#### II.4.4 « Responsabilités partagées»

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

##### II.4.4.1 Valse-hésitation des bailleurs

---

<sup>137</sup> « Produit importé » est une expression couramment employée au Katanga pour désigner les ONG étrangères.

Les Institutions Financières Internationales, menées par la Banque mondiale, ont initié un processus de réforme de grande envergure dans le secteur minier, depuis leur retour en RDC (2001). Cette dernière dispose également d'une bonne connaissance des problématiques, ayant commandité, pour le compte de l'État, une série d'audits externes (Duncan & Allen, 2006 ; SNC-Lavalin International, 2003). Étonnamment, notre analyse des conditions de mise en oeuvre des nouvelles dispositions légales et institutionnelles pour la période 2002-2008, semble démontrer que la Banque mondiale s'est engagée *a minima*, sans un réel programme d'accompagnement.

Certains rapports internes illustrent d'ailleurs un réel malaise exprimé depuis l'intérieur de l'institution : « Nous [Groupe Banque mondiale] avons engagé des fonds substantiels dans le processus de restructuration de la Gécamines, et nous avons donc des intérêts légitimes à ce que le gouvernement retire le maximum de bénéfices de la renégociation des contrats. De plus, notre réputation est en jeu, dans la mesure où nous sommes identifiés comme influents, tant par les médias internationaux que locaux, en ce qui concerne les décisions gouvernementales prises dans le secteur minier. Ne faire aucun commentaire sur ces contrats risquerait de nous mettre dans la position difficile, entre une présomption de complicité ou d'approbation tacite»<sup>138</sup> (Groupe Banque mondiale, 2005).

Prise de recul volontaire ou manque de planification ? Dans tous les cas, une telle stratégie étonne. Surtout dans le cas de la Banque mondiale qui s'est considérablement investie, en termes financiers et d'expertise, dans le processus de réforme des cadres légaux, institutionnels et la restructuration des entreprises minières d'État. Or une telle posture a été privilégiée précisément dans une période

<sup>138</sup> Notre traduction.

où se posent les défis majeurs au gouvernement pour amorcer la restructuration du secteur minier et renforcer le pouvoir de l'État. L'élaboration, en 2007, par la Banque mondiale d'un « Cadre global d'action pour la croissance et la gouvernance dans le secteur minier congolais » (World Bank et International Development Association, 2007) marquera-t-elle une reprise de sa participation au processus de réforme ? Au vu des enjeux posés par certains contrats miniers « léonins », signés entre 2002 et 2005, de l'application toujours très partielle de la loi et du mauvais fonctionnement des institutions spécialisées, la responsabilité de la Banque mondiale et de ses principaux actionnaires semble directement engagée. Les derniers documents et déclarations produits par la Banque mondiale semblent annonciateurs d'un réengagement aux côtés de l'État. À cet égard, les documents produits dans le cadre du « projet compétitivité du secteur minier congolais » proposent un programme détaillé de renforcement des capacités des institutions publiques : renforcement des infrastructures et équipements de l'administration minière provinciale, des capacités de gestion de l'environnement, études sociales, réforme du cadre légal du secteur minier, programme de formation, etc. (Shankleman, 2008 ; World Bank Institute, 2008).

En juillet 2008, faisant suite à l'interpellation de la Banque mondiale par le Centre Carter<sup>139</sup>, l'institution s'est formellement engagée à soutenir le processus de révision des 62 contrats miniers léonins, afin de s'assurer qu'ils répondent aux standards internationaux de transparence (Wild, 2008). Reste à observer quelles mesures prendra la Banque pour accompagner le gouvernement dans un processus de réforme qui interroge directement la légitimité de certaines politiques de

---

<sup>139</sup> Cette ONG américaine de droits humains s'est durablement engagée dans le processus visant à accompagner l'État dans le processus de renégociation des contrats miniers.

développement menées au nom de la « lutte contre la pauvreté » et de la « bonne gouvernance ».

#### II.4.4.2 L'engagement des investisseurs

Un exposé des mauvaises pratiques financières doit bien évidemment établir une distinction entre les « majors » de l'industrie et les petits investisseurs qui arrivent en RDC sans forcément avoir les moyens de leurs projets.

Malgré certaines bonnes volontés, la majorité des opérateurs économiques du secteur minier semblent pourtant privilégier des stratégies basées sur la corruption et la violation de la loi. Pourtant, dans le cadre de l'initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), certaines grandes multinationales présentes au Congo se sont engagées à publier leurs résultats financiers et les sommes reversées à l'État (Muteba, 2008). Ces multinationales<sup>140</sup> impliquées dans le secteur minier en RDC demandent d'ailleurs que s'applique scrupuleusement la loi minière, réitérant leur aspiration à un climat de paix sociale, toujours plus de transparence<sup>141</sup> et une sécurité juridique renforcée. De telles doléances interpellent sur le rôle tenu par les différentes catégories d'investisseurs (occidentaux *versus* asiatiques, majors *versus* juniors), auxquelles correspond une grande disparité dans les pratiques. En effet, la norme qui domine ces pratiques correspond plutôt à une tendance à l'externalisation des « coûts sociaux » de la main-d'œuvre. On peut à cet égard se poser la question des motivations qui incitent les entreprises à réclamer plus de régulation. Est-ce dans un souci de disposer de standards adaptés au pays,

<sup>140</sup> Représentés par la Fédération des explorateurs et extracteurs (FEE) de la RDC.

<sup>141</sup> Un rapport daté de 2007, produit par la Banque centrale du Congo, nous apprend que six des 237 entreprises minières présentes au Katanga publiaient leurs statistiques d'exploitation. Information citée par le quotidien *Le Potentiel*, article de Mwarabu Kiboko, 4 juillet 2007.

d'instruments légaux pour délimiter, voire limiter, leur champ de responsabilité et donc leur implication dans des actions de développement ? Notre analyse démontre que la présence des investisseurs miniers au Congo est encore loin de correspondre à une véritable stratégie concertée d'investissements – infrastructures, projets sociaux – qui soient en mesure de bénéficier aux populations locales. Malgré l'engagement volontaire de certaines multinationales pour respecter des « codes de bonne conduite » internationaux (Mazalto et Campbell, 2004), l'analyse des pratiques révèle encore de graves violations de la loi minière du Congo : impacts sur l'environnement, conditions d'embauche, origine des minerais, etc. Peut-être que la nature de la participation attendue des entreprises minières implantées en RDC aux objectifs de « lutte contre la pauvreté » mériterait d'être précisée, voire mieux définie dans le cadre de la loi.

#### II.4.4.3 La société civile congolaise en quête de reconnaissance

Encore peu structurée autour des enjeux miniers, la société civile congolaise tente de faire entendre sa voix. Elle est en cela appuyée par des coalitions internationales d'ONG et l'aide bilatérale, dotées d'une réelle expertise sectorielle (Global Witness, Centre Carter, Publish What You Pay, Partenariat Afrique-Canada). Ainsi, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), le processus de Kimberley pour la certification des diamants<sup>142</sup>, ou encore l'exercice de « revisitation » des soixante contrats léonins ont-ils permis de faire émerger des initiatives nationales autour de la question minière (Forum de la société civile en

---

<sup>142</sup> Le système de certification du processus de Kimberley (SCPK) est un régime international visant à mettre un terme au commerce des diamants de guerre en supervisant toutes les transactions internationales de diamants bruts.

RDC 2007). Si certaines organisations interviennent principalement à un niveau politique, sur le terrain, ce sont essentiellement des ONG de développement, pour la plupart financées par des bailleurs internationaux, qui s'engagent auprès des populations de mineurs. Il semblerait que les organisations locales, dites « communautaires », peu spécialisées, entrent en compétition avec ces ONG de développement qui proposent aux bailleurs une véritable « expertise » sectorielle.

Ces dernières, administrativement performantes et disposant d'un personnel opérationnel, monopoliseraient les principaux réseaux de financement. Il en résulte une faible mobilisation des associations locales autour de la problématique minière et de ses impacts sur les populations. Couplé aux multiples tentatives d'instrumentalisation ou de marginalisation de la société civile, ce contexte entraverait la participation des populations à l'élaboration d'initiatives intégrées de développement local. L'exercice d'appropriation par la société congolaise du processus de réforme du secteur minier semble se heurter certes à la faiblesse des moyens, mais plus encore à une prise en compte trop partielle des dynamiques locales et à une résistance du gouvernement face à la politisation de certains enjeux sociaux. Si, comme le prévoit la loi, les sociétés multinationales effectuent des consultations auprès des populations locales pour évaluer les besoins en développement, peut-on pour autant parler d'une « participation » de la société civile au processus de réforme ?

#### II.4.4.4 Rôle de l'État et action gouvernementale

Institution en charge de la promotion et de la régulation du secteur depuis la tenue des élections présidentielles de 2006, l'État cristallise toutes les attentes. Certes, les mandats confiés à la Commission de « revisitatio » (2007), puis au panel de révision des contrats miniers (2008) et l'adhésion renforcée du gouvernement à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) apparaissent comme

des tentatives louables pour rompre avec certaines pratiques qui ont marqué l'histoire minière du pays.

En RDC, comme en Tanzanie, en Guinée Conakry, au Libéria, au Zimbabwe, au Mozambique, en Sierra Leone, ou encore dans la Zambie voisine, les investisseurs sont aujourd’hui conviés par les gouvernements à revoir les « termes de l’échange » afin que leur activité bénéficie plus directement à l’État. Pourtant, la difficulté de mener à bien de telles négociations démontre comment l’arrivée massive d’investissements étrangers nécessite la présence d’un État doté d’une expertise technique et d’une réelle volonté pour garantir la contribution du secteur minier à l’intérêt national. En RDC peut-être plus qu’ailleurs, le développement dépend de l’élaboration de politiques qui visent la poursuite de l’intérêt général et « la dimension de la sécurité individuelle et collective [qui] est le fondement essentiel de la légitimité de l’État » (Sawadogo, 2001). Actuellement, deux dimensions semblent faire obstacle à une reconquête par l’État congolais de sa légitimité.

Premier constat, « le manque de volonté politique est la raison majeure de la fraude et du manque de transparence dans le domaine de l’exploitation des ressources naturelles dans notre pays » (Muteba, 2008). Malgré les engagements pris dans le « contrat de gouvernance » (République démocratique du Congo, 2007), à tous les niveaux – dans la sphère politique ou au sein des services publics – une véritable culture de la corruption et de l’impunité continue de prospérer. Cette dernière est entretenue par le manque de moyens dont dispose l’État pour rémunérer, former et encadrer ses fonctionnaires. L’ignorance de la loi par la plupart des agents publics interpelle sur la capacité des agents de l’administration minière à participer à une meilleure régulation des pratiques. Aux plus hauts sommets de l’État, l’absence de mise en oeuvre de certaines mesures légales laisse également envisager des collusions d’intérêts entre les élites politiques et financières du pays.

Second constat, le processus de réforme du secteur minier congolais semble avoir été élaboré à partir d’une approche qui a privilégié les aspects légaux et

institutionnels de la gouvernance. Or, comme le fait remarquer Campbell, «cette question n'est pas simplement de nature technique, qui porterait sur l'introduction de bonnes pratiques administratives, bien que ce soit, bien sûr, un élément important. Elle soulève également la nécessité d'assurer le renforcement des capacités institutionnelles pour compenser les asymétries du passé» (Campbell, 2006).

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

#### II.4.5 Conclusion

Six années après l'amorce d'un processus de réformes, les indices de reprise macro-économique du secteur n'ont pas encore les retombées escomptées<sup>143</sup>.

Au-delà des résultats financiers décevants, les différentes catégories d'acteurs s'accordent désormais pour reconnaître combien, en RDC, est grand le défi qui consiste à faire correspondre des objectifs de reprise des investissements avec ceux d'un partage équitable des revenus miniers entre les investisseurs, l'État et les populations. Pourtant la présence d'infrastructures sociales, hôpitaux, écoles, centres sociaux, aires de jeux, etc., dans les principales villes minières du Shaba et du Kasaï Oriental, rappellent que le secteur minier industriel a déjà joué un rôle moteur dans le développement du pays. Deux hypothèses peuvent fournir des clés de compréhension pour saisir la nature et l'envergure de certains obstacles qui limitent actuellement le potentiel du secteur minier dans le développement du pays. En premier lieu, la réforme, telle que conçue et mise en oeuvre en RDC, semble avoir accentué la division, déjà importante, dans certaines régions (Kasaï et Kivu) entre les secteurs miniers industriels et artisanaux. Les politiques promues par les IFI, basées sur une libéralisation des cadres légaux et une stratégie de privatisation des entreprises minières d'État, auraient précipité l'effondrement rapide du secteur industriel productif, au bénéfice d'un secteur artisanal informel.

---

<sup>143</sup> Selon les chiffres officiels, en 2003, l'ensemble des taxes sur les activités minières – taxes à l'import et à l'export, frais pour l'obtention de permis, royalties, dividendes, etc. – auraient rapporté 16,4 millions USD à l'État. Ce chiffre passe à 27 millions USD en 2005 puis chute à 11,6 millions USD en 2006. La Banque mondiale s'inquiète de tels résultats, qui illustrent un écart important entre les prévisions économiques, estimées à 200 millions USD annuels et les montants déclarés par les deux derniers gouvernements. La Banque mondiale adopte cependant un scénario optimiste en estimant que l'État congolais pourra retirer du secteur minier des rentes allant de 186 millions USD et 388 millions USD annuels pour la période 2008-2017 (World Bank, 2007a).

L'arrivée des investisseurs privés étrangers, majoritairement dotés de permis d'exploration – et donc peu générateurs d'emplois pour la main d'œuvre locale – n'aurait pas permis d'assurer une transition économique et sociale garantissant des retombées positives pour les populations des zones minières. En second lieu, on observe que de telles mutations se sont répercutées, non seulement sur les anciens mineurs et leurs familles mais plus largement sur les populations des régions minières qui ont été grandement précarisées par la reconfiguration des économies locales. Développant de véritables stratégies de survie, les populations des zones minières auraient été précipitées vers le secteur artisanal. Or, faute d'une planification et d'un encadrement par l'État, ce secteur s'est développé sur une base informelle, voire « illégale », participant à une paupérisation de populations condamnées à vivre et à travailler dans un climat d'insécurité.

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

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

## Partie III SYNTHESE

### III.1 LE CADRE NORMATIF DE LA GOUVERNANCE AU CENTRE DU MODELE DE DEVELOPPEMENT

Cette troisième partie de la thèse a pour objet d'effectuer un retour synthétique et analytique sur les conclusions issues du corpus constitué par les quatre articles. Par le biais d'une étude exploratoire de la gouvernance du secteur minier et aux enjeux de développement en République démocratique du Congo de 2000 à 2008, nous avons donc essayé de répondre à la question de recherche suivante :

Le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier dont le but est de favoriser la « bonne gouvernance » et la croissance, envisagées comme principaux leviers de la « lutte contre la pauvreté », est-t-il en mesure d'impulser une évolution des pratiques dans ce secteur et de ce fait une amélioration des conditions de vie des populations congolaises ?

C'est pour tenter de répondre à cette question tout en testant la validité de nos hypothèses, que chaque article procède à une analyse approfondie des différentes dimensions de la «gouvernance ». Le premier article porte sur une mise en contexte du processus d'élaboration et d'adoption de la réforme du secteur minier. Il met en lumière le rôle central tenu par la Banque mondiale dans le cadre de la reprise des programmes de développement. Les trois articles suivants examinent plus particulièrement la « gouvernance réelle », considérant les conditions et les défis

posés au pays dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique minière. Pour procéder à cette analyse, nous avons privilégié les trois dimensions qui occupent une place centrale dans les Objectifs du Millénaire (ODM) et dans les politiques de « lutte contre la pauvreté » à savoir, les droits humains, l'environnement, et les enjeux de développement social (conditions de travail, accès aux services, conditions de vie).

Pour la clarté de la démarche, nous avons élaboré un cadre d'analyse commun aux quatre articles. En choisissant une démarche qui combine approche théorique et approche empirique, nous avons tenté de confronter la réalité du terrain minier congolais et les principes de la gouvernance contenus dans les documents d'orientation et de politique produits par les différentes catégories d'acteurs. Nous proposons enfin d'exposer une vision synthétique des conclusions qui émergent de cette étude.

### III.1.1 Quel modèle de développement pour quels objectifs ?

Cette étude fournit des éléments qui illustrent les différents aspects du modèle de développement appliqué par les IFIs dans le cadre de la réforme du secteur minier congolais. On peut noter en préambule que ce modèle de développement semble venir en droite ligne des dimensions structurantes de la notion communément appelée le « Consensus de Washington » conceptualisée par J. Williamson à la fin des années 1980 pour analyser les politiques des IFIs appliquées aux pays d'Amérique Latine. Bien qu'objet de vifs débats, cette notion a eu le mérite de mettre en lumière et synthétiser l'approche macro-économique d'orientation libérale que nous retrouvons dans le programme de réforme étudié :

Fiscal discipline; a redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and

infrastructure; tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base); interest rate liberalization; a competitive exchange rate; trade liberalization; liberalization of inflows of foreign direct investment; privatization; deregulation (to abolish barriers to entry and exit); secure property rights (Williamson, 2000).

Pourtant, dans un article publié en 2000, Williamson opère un retour réflexif sur le Consensus de Washington, insistant sur son aspect historiquement daté et géographiquement circonscrit. Il déplore que ce vocable ait été récupéré et parfois employé dans un sens populaire, voire populiste. En effet, il constate que son usage dans le champ du développement, sert le plus souvent à désigner une approche néolibérale qui relèverait d'un fondamentalisme économique associé à la doctrine du laissez-faire. Or, Williamson déclare se distancier d'une telle interprétation qui suppose une totale correspondance entre une régulation essentiellement garantie par les lois du marché, et celle des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Pour cela, il insiste à la fois sur l'importance du « capital humain » dans le processus d'élaboration d'un agenda de développement compatible avec les objectifs de « lutte contre la pauvreté », et sur les processus de redistribution des revenus, nécessaires selon lui, pour dépasser les politiques de développement orientées vers une quête de maximisation de la croissance économique qui a montré ses limites. A ce titre, il propose une nouvelle définition de la notion de « Consensus de Washington » qu'il formule en ces termes :

A plausible alternative concept would be that the Washington Consensus consists of the set of policies endorsed by the principal economic institutions located in Washington: the U.S. Treasury, the Federal Reserve Board, the International Monetary Fund, and the World Bank. I would argue that the policies these institutions advocated in the 1990s were inimical to the cause of poverty reduction in emerging markets in at least one respect: their advocacy of capital account liberalization (Williamson, 2000).

L'heure serait donc venue d'entrer dans « l'après consensus de Washington »

pour reprendre la nouvelle expression proposée par Williamson (Williamson, 2004-5). C'est ainsi qu'il suggère d'accepter la fin du consensus concernant les stratégies appliquées par les institutions financières internationales et de considérer l'évolution des politiques du développement :

The hopeless quest to identify a consensus where there is none should be abandoned in favor of a debate on the policy changes needed to achieve a rounded set of objectives encompassing at least the level, growth, and distribution of income, as well as preservation of a decent environment (Williamson, 2000).

Cette nouvelle approche amorce la rupture avec une vision du développement fondée sur le postulat qui veut que toutes les économies dites émergentes, souffrent des mêmes types de problèmes et nécessitent donc l'application des mêmes remèdes. J. Stiglitz devenu une des figures de proue de ce courant critique, pense qu'il est important d'initier une véritable scission paradigmique dans les politiques des IFIs et préconise une vision à long terme combinée à l'évolution des valeurs. C'est ainsi qu'une meilleure prise en compte des spécificités historiques ou celle d'une approche holistique centrée sur les évolutions des sociétés aidées (Gore, 2000) lui paraissent indispensables à considérer.

Si la multiplication des analyses critiques souligne les insuffisances et l'inadaptation de réformes uniformisées et appliquées dans le cadre des PAS, cette étude de doctorat montre que, deux décennies plus tard, les politiques de développement étudiées se caractérisent aussi, par un fort régime de conditionnalités. Celui-ci participe à la réduction des marges de manœuvre économiques et politiques ou en d'autres termes, à la réduction du monopole du gouvernement dans le champs de l'action publique (Froger, 2006).

En effet, le premier article qui analyse les mesures fiscales et institutionnelles

contenues dans la nouvelle loi minière et dans son règlement, révèle une correspondance quasi parfaite entre les mesures adoptées par le gouvernement congolais et la description par Williamson de la « version originale du Consensus de Washington ». L'une de ces caractéristiques consiste à mandater le gouvernement central pour qu'il prélève aux opérateurs les revenus de la rente minière. A charge pour lui d'en redistribuer une partie aux pouvoirs publics provinciaux et aux communautés locales à qui revient l'initiative de leur développement social.

Ce mode de régulation est organisé sur une base décentralisée suivant un principe de subsidiarité. Il est l'illustration d'un modèle de développement basé sur le postulat suivant : Dans un premier temps, l'allègement des taxes et le recours systématique aux investisseurs privés pour assurer les activités d'exploitation, doivent permettre une augmentation des investissements miniers et des revenus de l'Etat. Dans un second temps, les mesures économiques et financières fixées par la loi prévoyant une meilleure allocation des revenus, coïncideraient avec un développement social et économique local, « levier de lutte contre la pauvreté ».

### III.1.2 Quels modes de gouvernance ?

En guise de rappel, le concept de « mode de gouvernance » est compris et utilisé dans le cadre de cette thèse, comme «l'articulation stabilisée de régulations» (Le Galès, 2004). La régulation se décline à partir de trois dimensions qui sont :

1- le mode de coordination de diverses activités ou relations entre acteurs; 2- l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou avec ces acteurs ; 3- la structuration des conflits (prévention, résolution, sanction). On peut parler de régulation lorsqu'il est possible de mettre en évidence des relations relativement stabilisées entre des acteurs et des groupes sociaux qui permettent la répartition de ressources et l'application des sanctions établies selon les normes et les règles explicites ou implicites (Le Galès, 2004, p. 248).

Dans le secteur minier congolais, « Le mode de gouvernance représente donc l'ensemble des formes de régulation pour chacune des dimensions -économique, sociale et environnementale- déterminant à une période donnée, les conditions d'exploitation des ressources minières » (Belem, 2009, p. 232).

Il ressort de cette étude, que les modes de gouvernance qui découlent de ce modèle de développement se fondent dans une large mesure sur une approche technique et gestionnaire fortement orientée par le respect des lois et des règles du marché. En d'autres termes, les IFIs et autres bailleurs définissent des politiques de réforme en fonction d'un modèle à vocation politico-économique destiné à relancer la croissance. En conséquence de quoi, la modernisation obligatoire des institutions publiques repose sur un ensemble de normes, d'outils de gestions et de rationalisation inspirés du fonctionnement de la sphère privée. C'est donc l'aspect technocratique de ce modèle de développement qui ressort de cette thèse. L'approche « top down », qui est appliquée consiste à définir, en amont, les priorités et les orientations de réformes sectorielles, avec un accent mis sur les dimensions institutionnelles et économiques (Vircoulon, 2007b).

Depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, la « bonne gouvernance » est l'outil de référence systématiquement associée aux programmes de développement promus par la Banque mondiale. Au cours des années 1990, ce concept est largement adopté par la communauté internationale qui l'intègre dans l'éventail des pré requis auxquels doivent adhérer les pays concernés par des programmes ou des projets de développement. Dans les pays qui font l'objet des réformes, les modes de gouvernance implantés au nom de cet objectif, « renvoie[nt] à l'existence présumée d'un consensus sur les procédures de bonne gestion, proposées comme universellement valables et devant servir de modèle de référence » (Campbell, 2000).

En RD Congo, le processus d'adoption et le contenu de la réforme minière étudiée, illustrent certains aspects d'un programme de développement qui a comme

objectif l'implantation d'une « bonne gouvernance ». Nous postulons que cette dernière peut être appréhendée comme une « gouvernance normative ». Pour reprendre la définition des institutions de Bretton Woods, il s'agirait : «[d']un ensemble de prescriptions en matière de gestion administrative et politique» (Campbell, 2000; World Bank, 1992a) qui correspondrait à une « situation idéale de bonne administration » tant à l'échelle nationale que locale (Nginguiri, 2008). « Idéal d'une gestion efficace », la « bonne gouvernance » semble cependant, un levier d'intervention destiné à atteindre plusieurs objectifs.

Le premier objectif consiste à réformer en profondeur les modes de gouvernance des Etats auxquels les réformes s'adressent, Etats considérés par les IFIs comme étant profondément défaillants. Ces défaillances sont envisagées comme constituant des freins importants à la reprise ou au maintien de la croissance économique et à la mobilisation des capitaux nécessaires pour ouvrir les chantiers de « la lutte contre la pauvreté ». Les réformes préconisées sont donc envisagées comme étant de nature à rénover, rendre plus efficace et moins coûteux le fonctionnement des Etats. Ce sont principalement les cadres politiques, institutionnels, légaux et administratifs qui se trouvent directement concernés.

Or, les réformes induites par les programmes que mènent les IFIs s'engagent sur un terrain on ne peut plus ambigu du fait du positionnement et des mandats de celles-ci. C'est pourquoi les IFIs évitent d'afficher trop directement des recommandations et des engagements de nature plus politique, qui sont d'ailleurs proscrits par les mandats initiaux conférés à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international (FMI). Un des premiers rapports produit par la Banque mondiale sur ce sujet s'avère on ne peut plus explicite :

With regard to the legal framework for development, the Bank's concern is with its procedural and institutional aspects. The substantive elements of such a framework have political connotations that may sometimes lie outside the Bank's mandate (World Bank, 1992a, p. 51).

Donc les bailleurs tiennent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques de développement, même si les représentants de la Banque mondiale considèrent leur action comme une forme d'accompagnement technique qui serait emprunte d'une certaine objectivité, voire d'une certaine « neutralité » :

Dans ce contexte, les organismes multilatéraux et bilatéraux pourraient jouer un rôle catalytique important. Leur participation, même marginale, pourrait aider à garantir des conditions d'équité, fournir aux gouvernements une évaluation technique indépendante, des propositions d'investissement et offrir aux sociétés minières un climat favorable dans lequel il est possible de négocier des accords de concessions raisonnables (Banque mondiale, 1990).

On rejoint ici le second objectif associé à la promotion de la « bonne gouvernance » à savoir, garantir une certaine légitimité politique aux réformes préconisées en procédant à une « dépolitisation » de l'approche des modes de gouvernance. Pour Smouts et Campbell, la notion de gouvernance présente l'avantage de formuler en termes techniques et gestionnaires des questions pourtant éminemment politiques. Ces questions relèvent effectivement de la réforme de l'État des pays aidés, et plus encore d'orientations de politiques nationales (Campbell, 2001a; Smouts, 1998a). La terminologie associée à ces réformes se décline dans un vocabulaire largement mobilisé par les bailleurs : transparence, décentralisation, rationalisation, gestion participative, lutte contre la corruption, etc.

En conséquence de quoi, sous couvert d'une normalisation technique et gestionnaire du fonctionnement des États, les IFIs cherchent surtout à réformer en profondeur et dans des délais assez brefs, les modes de gouvernement des pays qui font l'objet des réformes, sans pour autant avoir à aborder les dimensions politiques de ces mesures.

Le troisième objectif associé à la promotion de la « bonne gouvernance » rejoint le second dans la mesure où il semble destiné à asseoir la légitimité des réformes préconisées. Suite aux critiques adressées à des politiques essentiellement

économiques et financières, les IFIs optent pour l'introduction systématique d'une perspective sociale et environnementale dans les politiques de développement associées à la « bonne gouvernance » (Smouts, 1998a). La plupart du temps c'est dans une approche sectorielle que ces dimensions sont intégrées aux lois et confiées à des institutions spécialisées : secteur eau, mines, forêts, etc.

Fortement orientés par les IFIs, les modes de gouvernance qui en découlent, sont harmonisés pour que les gouvernements des pays concernés alignent la manière dont ils exercent leur pouvoir de façon à garantir une bonne gestion des ressources économiques, humaines et sociales, au service du développement. Les réformes recommandées par la Banque mondiale reviennent essentiellement à l'instauration d'un « Etat de droit », destiné à assurer la sécurité et la paix sur le territoire, ainsi que le respect des lois. Est-il besoin de rappeler que « respect et imputabilité » sont des notions centrales dans le processus de réforme ? Il s'agit en effet, de promouvoir de « bons modes de gestion ou de gouvernance » basés sur des processus renforcés de reddition de compte des gouvernants vis-à-vis des acteurs tant privés que publics. A toutes les échelles, les gouvernants sont ainsi encouragés à rendre des comptes, à la fois aux bailleurs du pays et à la population en fonction des décisions prises et des actes posés. Il en découle une multiplication des procédures à l'attention des différents ministères mobilisant les fonds de l'aide qui entraîne une complexification des relations entre le gouvernement et ses bailleurs. De plus en plus mobilisés par la bureaucratie, certaines administrations spécialisées telles le Cadastre Minier (CAMI), ou encore la Direction de la Protection de l'Environnement Minier (DPEM) nous ont semblé de véritables goulets d'étranglement structurel<sup>144</sup>. Manque de moyens financiers, effectifs insuffisants et personnels non formés sont deux paramètres

---

<sup>144</sup> « Un goulet d'étranglement est dit structurel ou stable s'il correspond à une sous-capacité relative, importante et permanente », Grand dictionnaire terminologique de la langue française, <http://www.granddictionnaire.com>

essentiels qui, dans l'état actuel des choses, ne permettent pas d'effectuer les contrôles prévus par la loi et le traitement des dossiers relatifs aux demandes des bailleurs et des investisseurs.

De tels mécanismes procéduraux de reddition de compte sont pourtant conçus par les IFIs comme des outils de rationalisation des modes de gouvernance. La promotion de la transparence et le chantier de la lutte contre la corruption sont en effet présentés comme les outils privilégiés pour l'implantation d'une « bonne gouvernance » étatique. Dans les faits, le renforcement des démarches bureaucratiques semble peu adapté aux modes de gouvernance qui dominent dans le secteur minier congolais. Plus encore, leur renforcement semble encourager le recours à certains modes de régulation informels qui présentent l'avantage de peser moins lourdement sur les représentants de l'Etat, que ce soit en terme de charge de travail ou d'exigence de transparence vis-à-vis des bailleurs (Olivier De Sardan, 2004).

Ayant le souci de garantir une meilleure légitimité et d'asseoir les principes de la démocratie liés à l'implantation d'un État de droit, les IFIs font parallèlement la promotion d'un développement participatif qui associe les différentes parties prenantes ou « stakeholders ». Ces derniers sont au sens littéral des « porteurs d'enjeux » :

Un porteur d'enjeu est un individu ou un groupe qui est porteur d'objectifs et d'intérêts qui lui sont spécifiques. Il ne défend pas l'intérêt général, ni les intérêts d'autres porteurs. (...) Ces derniers peuvent être des consommateurs, des promoteurs, des industriels, des associations environnementales, des ONG ou tout autre groupe de pression (Froger, 2006, p. 12).

La participation des différentes parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques, des programmes, ou des projets de développement prônés par les IFIs, est présentée comme un gage supplémentaire d'adaptabilité, de réduction des incertitudes, de cohérence et de légitimité des politiques mises en

œuvre. Elle semble cependant souffrir encore de grandes disparités. Nous avons pu constater que lorsqu'il s'agit d'associer les populations et/ou associations locales, la participation se situe généralement en aval des étapes décisionnelles selon des modalités souvent déjà formalisées. En revanche, quand elle concerne les acteurs économiques, publics et/ou privés d'envergure nationale ou internationale, la participation se situe plutôt en amont des processus décisionnels. Elle est aussi beaucoup plus informelle, voire peu transparente. Plus encore, elle participerait à un processus de privatisation des processus politiques décisionnels. De l'étude des modalités de participation des différents « stakeholders » qui vont de l'élaboration à la mise en œuvre des mesures de la « bonne gouvernance », ressortent certains déséquilibres qui traduisent l'existence de rapports de pouvoirs sous-jacents. Or ces rapports de pouvoir sont rarement pris en compte, formalisés, voire discutés. De ce fait, l'envergure et la nature de la participation des différentes catégories de parties prenantes, demeurent bien souvent conditionnées par les pouvoirs établis qui structurent les différentes sphères de gouvernance.

Afin de renforcer des approches qui prennent en compte les dimensions sociales et environnementales, ou encore le respect des droits humains au sein des programmes de développement, les bailleurs ont également assimilé « la bonne gouvernance » avec la promotion, l'adoption et l'application de mesures spécifiques et sectorielles par les différents « stakeholders ». C'est ainsi que la dimension politique du développement social, de la promotion de l'environnement ou encore des droits humains sont négligés, voire ignorés, par ceux qui réduisent ces enjeux essentiellement à leur dimension légale ou technique. (Campbell, 2000). Dans ces domaines, il revient donc à l'État d'édicter, avec l'assistance d'experts de la Banque

mondiale, voire certains acteurs privés<sup>145</sup>, des lois et des règlements sectoriels qui intègrent des dimensions du développement environnemental et humain. Les règles adoptées sont la plupart du temps alignées sur des standards internationaux et circonscrites aux secteurs d'activités, aux zones, et à la temporalité des projets. Cette étude démontre comment l'approche privilégiée des dimensions sociales, environnementales et des droits humains est associée à une série de règles destinées avant tout, à garantir la légalité et donc la « légitimité » locale, nationale et internationale des projets ou des actions de développement entreprises le plus souvent par des acteurs privés.

Le tout est encadré par un contrôle éthique et déontologique externe, assuré par les grandes sociétés d'audit et de conseil, alors que parallèlement l'État réduit son rôle régulateur pour libérer les forces concurrentielles et les mécanismes d'autorégulation du marché (Berrebi-Hofmann et Boussard, 2005, p.1).

En effet, il revient de plus en plus communément à des prestataires privés de définir, de contrôler, voire d'évaluer dans quelle mesure les investisseurs respectent les normes associées aux processus de certification auxquels ils ont adhéré : normes environnementales, de sécurité, d'éthique de l'entreprise, de code de bonne conduite, de respect des droits humains, etc.

Il découle de cette situation une profonde et rapide redéfinition du rôle de l'État initiée par des instances extérieures au pays. D'une part, certaines décisions d'orientation (économique et sociale, par exemple) de nature éminemment politique se voient désormais traduites en agendas techniques et gestionnaires « harmonisés au niveau international », auxquels doivent se référer les différentes catégories d'acteurs

<sup>145</sup> Voir à ce sujet le site Internet de l'entreprise TEAL Exploration & Mining : “TEAL participated in the drafting of the World Bank sponsored New Mining Code enacted in the DRC in 2002”, site consulté en février 2009, <http://www.tealmining.com/ci/corporate.asp>

du développement. D'autre part, l'État est amené à transférer une partie importante de ses prérogatives à de nouveaux acteurs - investisseurs, ONG, associations locales - présentés comme des « partenaires » du développement. En intervenant sur la structuration institutionnelle, sur les normes légales, ou encore sur l'agenda politique des pays, ces modes de gouvernance participent à une redéfinition en profondeur des espaces de gouvernance publique. Car un autre impact concerne l'aspect uniformisé ou «normatif» des réformes préconisées.

Devant un tel constat, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes : « qui gouverne les normes et les outils de gestion ? Quels sont leurs itinéraires ? En quels lieux sont-ils élaborés ? Quels processus les amènent à prendre forme et à se diffuser ? » (Berrebi-Hofmann et Boussard, 2005, p. 3).

L'étude du secteur minier congolais débouche sur plusieurs constats. L'un d'eux consiste à souligner l'aspect historiquement et idéologiquement marqué du modèle de gouvernance dans lequel on retrouve les référents culturels occidentaux et notamment le paradigme démocratique libéral (Moore. 1993). En effet, les normes définies et véhiculées par les IFIs traduisent une faible prise en compte du contexte local, de ses caractéristiques historiques et culturelles, ou encore des capacités locales à participer à la formulation des réformes, au processus d'appropriation et à leur mise en œuvre. Un autre constat nous amène à considérer avec Campbell, que :

Sous un langage administratif formulé en termes d'efficacité et de bonne gestion, il s'agit en fait d'une notion qui véhicule une conception particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'État et le marché, de l'exercice du pouvoir et d'un projet politique précis - en un mot, d'une notion éminemment politique (Campbell, 2000).

Enfin, concernant les processus de diffusion de ces normes, il est apparu que les programmes de développement portés par les IFIs et la communauté internationale, constituent des vecteurs privilégiés pour la définition, l'impulsion et la mise en œuvre de stratégies de réforme des modes de gouvernance des pays

concernés.

### III.1.3 Le cadre normatif de la gouvernance appliqué au secteur minier congolais

Dans le modèle de développement prônant la « bonne gouvernance » comme dans le cadre des anciens PAS, le gouvernement congolais est soumis à l'agenda des bailleurs. Ce dernier est assorti d'un ensemble de conditionnalités renforcées : réformes en profondeur des administrations publiques, politique d'austérité dans l'administration publique (réduction des coûts de fonctionnement), privatisation des entreprises d'État souffrant de déficits chroniques, lutte contre la « corruption », non-discrimination économique afin de favoriser l'afflux des investisseurs étrangers.

Reflet de l'attention toute particulière portée à ce qu'ils désignent par les qualificatifs, d'« États post-conflits », d'« États faibles », d'« États faillis » ou encore d'« États fragiles » (Châtaigner et Magro, 2007), les bailleurs considèrent que ces pays nécessitent une aide rapide, spécifique et renforcée. Dans cette perspective, la RD Congo demeure soumise à une politique très stricte de réformes, basée sur un agenda rigoureux et orienté par une logique de résultats. Au moment de la reprise des programmes de développement, les caractéristiques de l'État congolais répondent en tout point à la définition proposée d'un « Etat effondré » par C. Clément :

Un État effondré est un État qui ne peut plus assurer ni sa sécurité interne, ni sa sécurité externe (1) sur un territoire donné (2). Il a en outre perdu sa capacité à extraire les ressources et n'est donc plus capable de les allouer (3). Ces deux fonctions (la sécurité et la gestion des ressources) doivent être impossibles à remplir sur une période suffisamment longue (4) (Clément, 2004).

L'implantation d'un cadre propice, à laquelle s'ajoute une supervision et une « bonne gouvernance » est donc présentée comme la solution d'une importance incontournable dans le cas de la RD Congo pour refonder l'État et garantir la sécurité des populations et des investissements. Décrétant que certains Etats africains sont « faibles ou effondrés », la communauté internationale légitime ainsi un degré supplémentaire d'intrusion politique dans le façonnement des modes de gouvernance des Etats concernés : « La notion d'État fragile apparaît comme la troisième étape<sup>146</sup> d'un débat sur la façon pour les pays donateurs de faire adopter de bonnes politiques aux pays aidés » (Daviron et Giordano, 2007). La « lutte contre la pauvreté », l'objectif de « rétablissement ou de maintien de la paix », celui de la « sécurité » et celui de la « reconstruction de l'État » constituent l'architecture de base du modèle de développement porté par la communauté internationale en RD Congo.

En effet, dans le cadre de l'initiative PPTE, ce sont à la fois les réformes « démocratiques », les bonnes pratiques et les résultats obtenus qui conditionnent le renouvellement des prêts ou l'allègement de la dette. Ainsi, et paradoxalement, la transition vers la démocratie semble imposée depuis l'extérieur tout en étant présentée par les IFIs comme un mécanisme endogène de réforme de l'État et des pratiques et notamment par l'entremise des Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Même si la « bonne gouvernance » est présentée comme une vision renouvelée du développement, inspirée d'une approche collaborative, participative et partenariale, les marges de manœuvre politiques dont dispose le gouvernement s'en trouvent pour le moins réduites.

Il est un fait qu'en RD Congo, et plus particulièrement dans le secteur minier,

---

<sup>146</sup> Selon les auteurs la première approche réside dans la « lutte contre la pauvreté » et la seconde consiste à « renforcer la sécurité ».

la Banque mondiale mise, pour une grande part, sur l'instauration d'un « État de droit » -comprendre ici le modèle de la démocratie libérale- impliquant une approche par les règles, par les droits et donc par un renforcement des aspects légaux. L'accent mis sur l'amélioration du cadre légal et son alignement sur les normes internationales du secteur, traduit une démarche qui mise sur un renforcement des processus de régulation, de sécurisation des droits de propriété et d'une nouvelle délimitation des sphères de responsabilité des acteurs du développement. L'objectif affiché consiste par exemple, en un renforcement de « l'efficacité » de l'État congolais afin qu'il puisse répondre à l'augmentation des demandes d'investisseurs privés internationaux pour assurer l'exploitation des richesses de son territoire (World Bank, 2007a). Les IFIs conçoivent un État congolais qui puisse se targuer d'être attractif, concurrentiel et disposer de modes de régulation efficaces. Ceci entraîne à court terme un effet d'attraction sur de nouveaux investisseurs dont les apports sont présentés comme étant susceptibles de se traduire en levier de rentabilité économique et financière.

Dans le secteur minier congolais, nous avons pu montrer que l'État congolais se convertit en « partenaire » du développement, incité à adopter ou à appliquer les normes et standards internationaux de la « bonne gouvernance ». Ces orientations se traduisent en recommandations opérationnelles que l'on retrouve par exemple, dans la dynamique de réforme telle qu'elle a été conçue pour le secteur minier congolais. Notre étude a permis d'établir que l'un des principaux objectifs des bailleurs consiste à accroître les performances de l'État en le faisant passer d'un modèle bureaucratique à un fonctionnement gestionnaire, inspiré du modèle de la « nouvelle gestion publique ». Est alors promu tout un ensemble de réformes structurelles qui consiste à modifier l'organisation de l'État, à redéfinir ses sphères de responsabilité, ses normes sectorielles, ses champs d'action et ses modes de fonctionnement.

L'approche par les règles de droit (*rule of law*) structure le processus étudié, et nous constatons que cette stratégie est en totale cohérence avec l'orthodoxie de la Banque mondiale telle qu'elle a été conceptualisée au début des années 1990. En

effet, dans un des premiers documents d'orientation datant de 1992, les experts de la Banque mondiale identifiaient déjà cinq dimensions prioritaires afin de garantir une relance du développement et l'implantation d'une « bonne gouvernance » :

1- Les règles doivent être connues d'avance ; 2- les règles doivent être effectivement appliquées; 3- il doit exister des mécanismes pour les faire appliquer; 4- les conflits doivent être résolus à partir des décisions d'une instance juridique indépendante qui sont considérées "binding"; 5- il doit exister des procédures pour amender les règles (Campbell, 2000; World Bank, 1992a, p. 30).

Cette approche par les règles est destinée à palier aux défaillances de l'État et à faciliter le retour des investisseurs dans le secteur minier. Disposant d'instruments de gouvernance qui « garantissent » une forte sécurisation des droits acquis et une efficacité maximale des procédures de régularisation des droits, les compagnies transnationales devaient pouvoir trouver en RD Congo des outils adaptés à leurs besoins. Dans la réforme initiée à partir de 2002, le souci majeur concernait la formalisation par le gouvernement de cadres légaux et institutionnels pour les principaux secteurs productifs du pays, tels que les investissements, les mines ou encore les forêts.

En conséquence de quoi, la stratégie adoptée a été essentiellement basée sur une restructuration et une privatisation totale ou partielle des entreprises minières d'État. De plus, l'introduction d'une fiscalité attractive pour les investisseurs, devait permettre leur retour rapide dans le secteur minier congolais. L'étude du code minier a en effet permis de montrer comment le secteur privé est placé au centre d'un modèle de développement qui mise sur le retour massif et rapide des investissements étrangers. Ce modèle privilégiant la délégation de nombreuses fonctions qui relevaient anciennement du domaine de l'État, c'est désormais à des acteurs économiques et à des experts privés qu'il revient de plus en plus directement, de définir, de superviser et de mettre en œuvre les normes et les standards de la « bonne

gouvernance » dans le secteur minier congolais.

### III.1.4 Quels types de normes en découlent ?

Nous l'avons évoqué, la matrice idéologique et les stratégies qui sous-tendent l'architecture des programmes de développement débouchent sur la « production de nouveaux cadres normatifs » (Campbell, 2001b) visant une « normalisation comme instrument de régulation » (Djama, 2006) ou en d'autres termes, l'adoption de normes régulatrices des comportements.

L'étude de la réforme du secteur minier congolais permet de repérer une série de nouvelles normes, essentiellement procédurales, introduites par le biais des premiers programmes de reconstruction portés par la Banque mondiale et le FMI (2001-2002). Ces mêmes normes vont s'inscrire dans les orientations données à la Stratégie de croissance et de Réduction de la pauvreté (DRSP-I et DRSP final) élaborées par le gouvernement congolais, en partenariat avec les IFIs.

Premier constat, l'adoption de la loi minière et de son règlement véhiculent une série de normes qui relèvent du « droit positif » et qui dépendent de l'existence et du bon fonctionnement d'un État de droit. Ces nouvelles normes reposent avant tout sur les principes d'efficacité et de rentabilité qui débouchent sur le postulat suivant : une «bonne gestion » économique et administrative est une condition préalable à la relance de la croissance suscitée par l'apport des investissements et donc de la « lutte contre la pauvreté».

Au niveau national, les nouvelles normes sont destinées à s'imposer par le biais de l'État et à participer à une harmonisation des comportements et des pratiques. Elles sont censées se substituer aux systèmes normatifs « informels ». Au niveau international, l'essentiel des normes introduites par le processus de réforme, relève d'une démarche de normalisation technique et légale qui vise à aligner le

fonctionnement du secteur minier congolais sur les standards internationaux. En effet, le secteur minier est par essence un secteur fortement globalisé. Pour être compétitifs, les pays producteurs doivent être en mesure de répondre à la fois aux exigences des investisseurs internationaux et des pays acheteurs.

Afin de mesurer les avancées effectuées par les pays bénéficiant de l'aide, les IFIs ont élaboré une série d'indicateurs de gouvernance, connus sous le vocable « d'indicateurs de la gouvernance mondiale » (Kaufmann et al., 2008). Les pays se voient attribuer des « scores de gouvernance ». Concernant par exemple l'indice de gouvernance portant sur la « qualité règlementaire », la RD Congo serait passée d'un indice de « -2.43 en 1998 à -1.35 en 2007 » (Kaufmann et al., 2008). Selon la Banque mondiale, de telles données illustrent une amélioration significative de l'environnement règlementaire dont dispose le pays. Dans de telles approches, qui mettent l'emphase sur la « bonne gouvernance », une place centrale est conférée à la normativité juridique. Elle est considérée comme un vecteur incitatif associé à la garantie d'une forte stabilité et à la sécurisation de l'environnement économique et politique du pays.

Comme nous avons pu le montrer, la majorité des normes contenues dans la loi et le règlement minier ont été le fruit d'une étroite collaboration entre les experts de la Banque mondiale, certains juristes congolais, des experts privés spécialisés dans le domaine minier et des représentants du gouvernement de transition de l'époque. Définies dans un cadre « transnational » et en amont des processus politiques de l'arène nationale (et notamment du parlement), il en résulte une forte « internationalisation des normes » qui régissent le secteur : « Le code minier de 2002, le règlement minier, et le régime fiscal en RDC sont cohérents avec les normes internationales, et fournissent une base pour l'exploitation durable et transparente des ressources minières du pays » (Banque mondiale, 2008, p. 18).

Le contenu des normes formelles édictées dans le cadre de la loi et de son règlement se caractérisent par exemple, par un recul des exigences de l'Etat

concernant la fiscalité et plus généralement tous les niveaux de taxation qui s'appliquent aux investisseurs. Ces derniers bénéficient de tous les avantages consentis par une loi libérale, élaborée pour garantir la compétitivité du pays. Barrières tarifaires et non tarifaires accusent un profond recul. Ainsi, toutes les normes en lien avec les coûts engendrés par l'achat de matériel, l'embauche d'expatriés, ou encore le rapatriement des bénéfices, illustrent un ensemble de concessions accordées par l'État aux futurs investisseurs. Le cadre légal réduit les niveaux de prélèvement et les contraintes qui pèsent sur les compagnies afin d'harmoniser les standards congolais sur les codes miniers africains les plus incitatifs.

La loi de 2002 permet également l'introduction de normes, alignées sur les standards internationaux, qui portent sur les impacts sociaux et environnementaux liés aux projets miniers. Une de leurs spécificités concerne l'absence d'indicateurs spécifiques de développement qui doteraient l'État d'outils contraignants à l'égard des investisseurs. En effet, tout comme les normes fiscales, les normes sociales et environnementales sont alignées sur un modèle de droit flexible. Les compagnies sont donc incitées, par le biais de la loi minière et/ou de codes de conduites, à se conformer aux standards internationaux de développement. Ce flou légal interroge les instruments normatifs dont dispose le gouvernement pour contrôler les impacts négatifs de l'industrie minière. Si on peut espérer que les plus grands groupes adhèrent ou adhèreront aux standards internationaux les plus exigeants en matière de protection des droits sociaux, humains et de protection de l'environnement, en revanche, on peut penser que la majorité des investisseurs - essentiellement les juniors miniers - cherchera à externaliser de tels coûts afin d'augmenter leur marge bénéficiaire.

Autre point important, la nouvelle loi n'impose aucun standard de développement social aux entreprises. Elle mise plutôt sur une approche de type redistributive – basée sur le système de taxation – et sur une approche incitative, ou en d'autres termes, une « régulation juridique consensuelle» (Jacquot, 2005).

En dehors des différents systèmes de taxation, une des seules obligations à laquelle les détenteurs d'un droit minier doivent se soumettre concerne le développement social. Elle consiste en une série de consultations préalables au développement d'un projet, effectuée auprès des populations vivant sur le périmètre et aux alentours des concessions. Pour le reste, tant au niveau légal que politique, les entreprises ne sont pas amenées à collaborer entre elles dans un objectif de mutualisation des moyens. Elles ne participent donc pas au développement intégré des régions où elles se sont installées. Si par ailleurs, les entreprises sont incitées par les bailleurs à adopter des codes de bonne conduite afin d'engager leur responsabilité sociale et environnementale, cela s'opère sur la base du volontariat et qui est résumé par le terme de responsabilité sociale des entreprises (Walker et Howard, 2002). La stratégie consiste donc à incorporer différents systèmes de régulation dans un même pays, afin de leur faire jouer des rôles complémentaires. A ce sujet, Djama constate que :

Les initiatives volontaires d'élaboration des normes apparaissent comme l'un des principaux instruments de régulations internationales des marchés. (...) Cette situation contribue à l'émergence de mécanismes de gouvernance privée fondée sur l'engagement volontaire des acteurs et souvent portés par des organisations non gouvernementales, voire par un certain nombre de firmes (Djama, 2006).

En effet, concernant le respect de l'environnement et du développement social, la loi minière contient plus de recommandations d'ordre général que de véritables standards nationaux de développement. Autre particularité de la loi minière : toutes les normes qu'elle instaure se limitent presque exclusivement au cadre du « projet minier ». En l'absence d'une politique plus globale de développement élaborée par l'État, les normes du secteur minier se révèlent inappropriées pour impulser un développement global et intégré dans les principales régions minières. A

titre d'illustration, les droits humains sont traités essentiellement à partir de standards internationaux (et notamment des directives OCDE) qui déterminent les « bonnes pratiques » et visent une optimisation des performances de l'entreprise.

Enfin, cette étude permet de mettre en lumière le « dessaisissement volontaire » de l'État de certaines de ses fonctions de production, d'évaluation et de régulation au profit d'organismes privés. De plus en plus, l'intervention d'experts « indépendants » ou encore d'organismes de certification internationaux en charge de contrôler les bonnes pratiques (droits humains, transparence, certification des minerais, dimensions environnementales), confère un pouvoir grandissant à des acteurs privés dans la production des normes. Celles-ci, lorsqu'elles sont produites par des experts payés par les firmes, les organismes ou sur les budgets de l'aide, – géologues, économistes, consultants en environnement, spécialistes des problématiques sociales et de droits humains, etc. - reposent sur une approche de type légal, technique et/ou gestionnaire qui revient à déterminer une série de standards définissant les limites des « bonnes pratiques » sectorielles. Dans certains cas, les normes édictées répondent à des indicateurs de performance qui s'alignent sur et se conforment souvent aux intérêts des acteurs privés.

En revanche, dans le cadre de la loi nationale, les intermédiaires miniers - négociants et comptoirs - demeurent soumis à un système de taxation relativement élevé comparativement aux pratiques observées dans les pays limitrophes. En développant des systèmes d'activités parallèles (normes informelles), les petits acteurs économiques tentent à leur manière, de contourner la légalité qui semble inadaptée à la régulation d'une économie minière fortement structurée sur une base régionale, voire locale.

Les pratiques du secteur minier artisanal sont donc beaucoup moins normées, même si la loi minière reconnaît la particularité de ce type d'activités. C'est ainsi que la distribution de cartes professionnelles est censée permettre de contrôler le nombre de mineurs qui doit payer la cotisation annuelle à l'État. Il revient légalement au

service en charge de l'encadrement du secteur minier artisanal (SAESSCAM) le soin de gérer la protection de l'environnement, de sécuriser et de contrôler les sites artisanaux.

Privilégiant une approche de type humanitaire, ce sont essentiellement des ONG internationales de développement qui, dans des périmètres expérimentaux, prennent en charge les problématiques sociales et environnementales liées au secteur minier. Hautement spécialisées, elles engagent des experts internationaux pour mettre en œuvre des projets pilotes sur certains sites. Ces ONG sont financées largement par la coopération internationale et par les firmes pour appliquer des projets de développement mais dont les normes échappent en grande partie aux référents culturels locaux et au contrôle des institutions publiques. État de droit, logique de marché, savoir expert, internationalisation de l'Etat et renforcement des normes légales, fondent donc un modèle qui place à son centre la « bonne gouvernance ». Pour la plupart, ces normes contribuent à un processus profond de « privatisation et d'informalisation des services publics » (Blundo et de Sardan, 2001).

Ces normes sont présentées comme des outils destinés à favoriser la transparence et engager le pays sur le chantier de la lutte contre la corruption. Les IFIs préconisent leur adoption comme un incontournable pour doter l'État d'une nouvelle rationalité et lui permettre ainsi de remédier aux dysfonctionnements induits par l'existence de « complexes de corruption » :

À savoir l'ensemble des pratiques d'usage abusif (illégal et/ou illégitime) d'une charge publique procurant des avantages privés indus. Oscillant entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion, ces pratiques occasionnent des processus de redistribution des ressources publiques détournées, mais engendrent également des mécanismes d'exclusion dans l'accès à ces ressources (Blundo et de Sardan, 2001, p.8-9).

Pour les organismes internationaux qui les portent, les normes de décentralisation et de participation consistent également à initier une gestion plus efficace des services publics, à réduire leurs coûts et à adapter les modes de

gouvernance en fonction de la spécificité des besoins et des contextes locaux. Il est envisagé que l'adoption de mesures favorisant la redistribution de la rente minière aux autorités locales, devrait permettre un meilleur ciblage des besoins basé sur des processus participatifs de développement.

Enfin, le transfert de la majorité des actifs miniers de l'État dans les mains d'opérateurs privés repose sur une politique économique de privatisation destinée à assurer l'afflux de capitaux, celui d'un transfert de technologie du Nord vers le Sud et une rapide modernisation des modes d'exploitation. Selon cette logique, le régime de droit commun qui est basé sur l'attribution de concessions aux entreprises, est censé déboucher sur un meilleur contrôle des zones minières et donc servir l'objectif d'assurer la sécurisation de ces territoires.

Paradoxalement, là où le cadre légal permet le renforcement des standards fiscaux (même s'ils sont revus à la baisse), un certain flottement perdure dans la définition des normes sociales et environnementales rattachées au développement de l'activité minière. L'absence de standards sociaux et environnementaux au plan national, semble correspondre à cette « *idéologie molle* qui est capable de recevoir et de porter des conceptions et des intérêts différents » (Jacquot, 2005).

A ce titre, les normes contenues dans la loi minière et les codes de conduites internationaux s'apparentent à des dispositifs procéduraux dont la fonction première serait de garantir la normalisation et la certification des pratiques des opérateurs privés plutôt que leur adaptation aux besoins des populations congolaises. Nous concluons sur le constat d'une faible adéquation entre les normes et les structures de gouvernance promues dans le cadre de la réforme, et l'environnement socioculturel, économique et politique qui organise le secteur minier congolais.

L'étude des pratiques aura d'ailleurs permis d'observer l'important décalage qui persiste entre les normes formelles (cadres légaux) - peu connues et donc partiellement appliquées - et le fonctionnement de systèmes informels qui, ayant leurs

propres structures de régulation, bénéficient parfois, d'une forte légitimité auprès des acteurs du secteur minier congolais. Quand tel n'est pas le cas, le pouvoir des armes garantit aux têtes de réseaux, la soumission de certains déserteurs de l'armée, celle de fonctionnaires impayés, celle des populations civiles et des « creuseurs ».

Ce constat nous invite à revenir sur une des caractéristiques des modes de gouvernance du secteur minier congolais. Il s'agit de l'existence d'une importante pluralité institutionnelle et normative (Chauveau et al., 2001) qui interfère grandement dans le processus de mise en œuvre du processus de réforme. Au Congo, coexistent de nombreux systèmes de régulation -coutumiers, provinciaux, nationaux, internationaux- auxquels les acteurs confèrent plus ou moins de légitimité. L'existence de tels systèmes de gouvernance nous rappelle qu'à l'origine des structures étatiques africaines, les dimensions rituelles ou symboliques, économiques, sociales et politiques étaient intimement liées. A ce titre, elles se distinguent de l'État Nation occidental qui est le modèle véhiculé par le processus de réforme du secteur minier. Un tel décalage culturel pose la question de l'adaptabilité et du potentiel d'appropriation des réformes initiées au Congo par les institutions financières internationales. Cette interrogation se pose de manière d'autant plus forte qu'en RD Congo le secteur minier informel domine en nombre et en production le secteur minier congolais, et plus globalement toute l'économie du pays. En conséquence, il est essentiel d'en analyser la structuration et les fonctions sociales (Pole Institute, 2008).

Cette thèse aura ainsi permis d'approcher et de saisir les mécanismes qui sont à l'œuvre dans une évolution possible des pratiques minières, et de mettre en lumière l'importance des liens très ténus qui unissent les secteurs formel et informel.

### III.2 LE PROCESSUS DE REFORME EN QUESTION

Le choix de la période étudiée -de 2001 à 2008- est dicté par le fait qu'elle peut être décrite comme une période de paix et de croissance économique. C'est la raison pour laquelle les évolutions observées méritent d'être mises en perspective, comparativement à nos analyses qui font mention des facteurs importants de déstabilisation que sont, la reprise de la guerre dans les Kivu (octobre 2008) et la crise économique mondiale, de plus en plus manifeste à partir du printemps-automne 2008.

#### III.2.1 Quelle évolution des pratiques ?

*« L'application du Code minier, de la réglementation minière et du régime fiscal de ce secteur laisse totalement à désirer » (Banque mondiale, 2008, p. 24)*

L'étude du secteur minier congolais renvoie à « la problématique de l'écart entre le droit et les pratiques usuelles, écart dont on sait l'importance en Afrique » (Chauveau et al., 2001). Il ressort de cette étude, que la réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier n'a pas permis une évolution significative des pratiques ni le renforcement de la gouvernance tel que l'avaient conçus les bailleurs. L'État semble donc paralysé, à la fois par le poids de la dette extérieure, par l'adoption de réformes peu adaptées aux réalités, par l'absence de mécanismes de régulation pertinents, mais aussi par la présence de logiques prédatrices (Zacharie, 2008). La transition d'un régime militaire, à un mode de gouvernance politique pluraliste voulue par la communauté internationale, est présentée comme étant entravée par la crise financière mondiale et la reprise des conflits à l'Est du pays. Malgré l'adoption par le gouvernement congolais des « mécanismes formels de la démocratie » (Chemillier-Gendreau, 2002), nombreux sont encore les territoires et les

secteurs économiques dans lesquels la gouvernance de ce pays est soumise au pouvoir des armes<sup>147</sup>.

Le retard pris dans le lancement des « 5 chantiers » de développement portés par le Président congolais, semble symptomatique de la force d'inertie qui entrave l'implantation de « nouvelles formes de gouvernance » mises au service de l'intérêt général et du développement du pays.

Retard d'autant plus surprenant quand on sait que la réforme du secteur minier est intervenue dans une conjoncture financière mondiale des plus favorables, puisque le pays traversait une des rares périodes de paix de son histoire depuis la fin du régime du Président Mobutu. En effet, à partir des années 2000 les cours des principaux minéraux sont en hausse constante. C'est ainsi qu'entre 2003 et octobre 2008, les cours augmentent de 500% pour les métaux ferreux et de 350% pour le cuivre (Meyer, 2008) bénéficiant de la demande asiatique en pleine croissance (Chine et Inde) que la production mondiale n'arrive pas à satisfaire. Si le prix de l'ensemble des principaux métaux est multiplié par trois au cours de cette période, on constate que le marché mondial du diamant a également suivi une courbe de croissance positive.

Malgré la bonne santé de l'économie mondiale durant cette période, il est indéniable que le processus de réforme bute sur un obstacle majeur de politique intérieure. Si l'on considère la situation du pays au moment de l'adoption et des premières étapes de mise en œuvre de la réforme, on découvre un État congolais très affaibli par des années de dictature et de guerres. La plupart des administrations centrales et

<sup>147</sup> La problématique de l'exploitation illégale des ressources minière en RD Congo, essentiellement à l'Est du pays, est inséparable de l'étude des réseaux de vente d'armes. La présence massive d'armes dans les Kivu participe d'une « économie de guerre » largement financée à partir de la production minière informelle de l'or, du coltan et de la cassitérite congolaise. Sur ce sujet les recherches menées par le groupe d'experts de l'ONU sur la RD Congo et l'ONG anglaise Global Witness ont permis de documenter finement les liens entre les dynamiques économiques et militaires qui dominent dans les Kivus.

territoriales sont dysfonctionnelles. Plus encore, le processus de réforme est adopté dans l'urgence, par un gouvernement de transition qui peine à s'en approprier le contenu. En l'absence de moyens financiers et humains, couplée à une faible mobilisation politique, la greffe de la réforme peine à prendre, tout comme celle des nouvelles normes de gouvernance dont elle est porteuse.

Effectivement, plusieurs années après l'adoption des réformes légales et institutionnelles, les nouvelles normes censées permettre l'implantation d'une « bonne gouvernance » dans le secteur sont peu connues, souvent ignorées et finalement rarement appliquées à la lettre. Le peu de moyens disponibles et donc libéré par le gouvernement central pour le fonctionnement des institutions ministères induit un décalage important entre le cadre légal et la « gouvernance réelle ».

Ainsi, c'est en février 2009 que le Vice-ministre des mines, M. Kasongo Shomary, déclarait vouloir appliquer une nouvelle clause de fonctionnement à l'intention des investisseurs : « Utiliser vos droits ou perdez les »<sup>148</sup>. Une telle déclaration vient confirmer le non respect ou l'ignorance des normes contraignantes dictées à leur intention, déclaration corroborée par notre analyse, qui montre que de telles clauses existaient déjà dans le code et le règlement minier de 2002.

Ceci conforte l'idée que c'est bien en fonction des acteurs et des contextes locaux qu'un décalage apparaît entre les normes qui orientent les pratiques et celles qui sont inscrites dans les cadres légaux. Pour décrire le secteur minier congolais, nous évoquerons la présence d'un « syncrétisme normatif », ou « pluralisme des normes » (Chauveau et al., 2001). Il est le résultat de la combinaison entre quatre facteurs : les références à un ordre légal transnational, l'ancienne et la nouvelle loi minière (1981-2002), les droits coutumiers, ou encore les normes informelles imposées par la force.

---

<sup>148</sup> In Bloomberg, « Congo may introduce “use it or lose it” Principle for Mining, 11 February 2009.

Au Kasaï Oriental comme dans plusieurs régions minières, les autorités provinciales, (le Gouverneur ou encore le Ministère provincial des Mines) ne reconnaissent pas la légitimité de certaines des « institutions de Kinshasa » (ex: le SAESSCAM). Ainsi, des institutions « informelles » (Comité des Mines au Kasaï Oriental) continuent de régir les activités du secteur en dehors de toute « légalité » et les ponctions arbitraires effectuées sur la production minière du secteur artisanal et industriel, hypothèquent les capacités de l'État à récupérer et à redistribuer aux populations une partie des revenus. A tous les niveaux de l'organisation minière congolaise, les autorités politiques et les élites économiques tissent des liens tenus de « collaboration » qui structurent des mécanismes de confiscation de la rente minière. Cette confiscation se fait au profit de groupes restreints qui continuent à œuvrer en toute impunité.

Une telle situation n'a pas freiné pour autant la reconfiguration rapide et profonde du secteur tout en continuant à fonctionner au profit des investisseurs, des réseaux parallèles et à l'enrichissement d'une élite politico-économique locale, mais aussi nationale et internationale. Si la politique de partenariat économique entre les entreprises publiques et les investisseurs privés a bien été rapidement mise en œuvre, elle l'a été dans des conditions éminemment problématiques. Les contrats miniers léonins (2002-2005) ou encore la signature de l'accord entre un consortium chinois et le gouvernement du Congo (2008) sont à ce propos deux épisodes symptomatiques. Ils révèlent d'une part, les faibles capacités de négociation des gouvernements successifs avec leurs partenaires économiques, de l'autre, les liens ambigus qui lient une partie de l'élite politique congolaise à des groupes d'intérêts privés. Plus encore, c'est l'épisode du contrat chinois qui illustre combien l'évolution de la demande mondiale joue un rôle important sur la valeur des réserves de minerais congolais qui peut rapidement fluctuer tant à la hausse qu'à la baisse. Est-il encore besoin de souligner la dépendance de l'Etat face aux marchés extérieurs quand on sait que la crise financière de 2008 pourrait hypothéquer certains projets de développement sur le moyen et le long terme ?

Nous dirons donc, que l'étude des conditions du transfert des ressources minières publiques vers le secteur privé, n'a pas encore démontré leur efficacité pour agir sur le développement et sur la « lutte contre la pauvreté » en RD Congo.

Par contre, il ressort de cette étude que la majorité des entreprises qui se sont implantées dans le secteur minier congolais ont su profiter d'un cadre légal libéral, résolument incitatif :

Le code minier de 2002 a introduit l'innovation selon laquelle les sociétés privées pouvaient détenir des droits miniers pour la recherche et l'exploitation sans être associées à une entreprise publique. Cette approche est porteuse de promesses, à condition que l'État fasse montre de vigilance en veillant au respect de la réglementation applicable et des obligations contractuelles (Banque mondiale, 2008, p. 48).

Considérant que l'État congolais n'a pas bénéficié de nouveaux moyens en quantité et en qualité suffisante pour planter de nouveaux modes de régulation et de contrôle des pratiques, nombreux sont les investisseurs qui ont profité de ce manquement pour spéculer en bourse à partir des ressources congolaises, ou pour externaliser le coût des charges sociales et environnementales. C'est ainsi que nous pouvons dire que la plupart des partenariats signés depuis 2002 fonctionnent à ce jour, au détriment de l'intérêt de l'État congolais et de sa population.

Présenté comme mesure de sauvetage d'entreprises publiques minières moribondes, le processus de privatisation du patrimoine minier de l'État congolais aurait donc plutôt profité aux investisseurs privés qu'aux populations. Ceci n'empêche cependant pas la Banque mondiale de continuer à appuyer une telle stratégie de privatisation et de restructuration -comprendre ici de rationalisation des effectifs, des investissements et des dépenses- dans le but de moderniser un secteur nécessiteux qui, faute d'une mauvaise gestion publique est en récession depuis la fin des années 1980 :

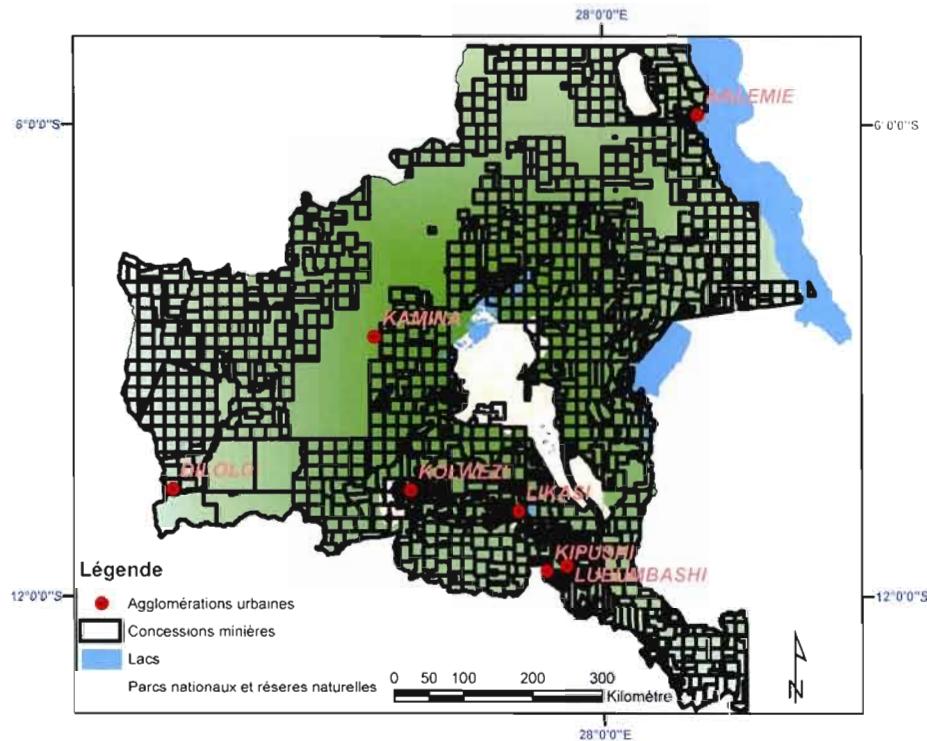
Cette restructuration [des entreprises minières parapubliques] vise l'assurance d'une contribution maximale de leurs actifs productifs à l'État, la maintenance des infrastructures de production et l'assurance des services essentiels en faveur des communautés locales (Banque mondiale, 2008, p. 44).

Dans les faits, la restructuration des sociétés minières d'État a laissé un nombre important de travailleurs sans emploi et les a privés d'accès aux services de base anciennement assurés par les entreprises. La reconfiguration du secteur minier katangais est aujourd'hui un symbole de la « récession » qui frappe le secteur minier congolais. En l'espace de quelques années, un tiers du territoire congolais est attribué sous forme de concessions minières, à des entreprises privées. Si l'on comptabilise les 72% de l'espace occupé par les concessions minières dans la province katangaise, auxquels on ajoute les lacs et les parcs nationaux, très peu de terres cultivables demeurent disponibles pour satisfaire une demande alimentaire en constante augmentation (Kasongo Lenge Mukonzo, 2008-2009). C'est pour cette raison que les anciens mineurs des compagnies d'État, ainsi que leurs familles, se sont tournés vers les mines « artisanales ». De telles reconfigurations économiques et sociales ont entraîné un déclin important de l'agriculture de subsistance et plongé un nombre important de Congolais dans un état d'extrême précarité. Cette problématique de la cohabitation d'une agriculture de subsistance avec la prolifération des sites miniers nécessiterait d'être approfondie, et ce dans l'ensemble des provinces minières de la RD Congo. Il ressort, en effet, de cette étude que les revenus des mineurs artisanaux sont insuffisants pour assurer la survie quotidienne de leurs familles. La logique de troc domine dans les camps miniers qui sont souvent éloignés des grands centres urbains. Les échanges s'effectuent en défaveur des mineurs qui négocient souvent la totalité de leur production quotidienne contre une ration de nourriture, mais aussi de l'alcool et de la drogue ou encore des armes. Cette situation est aggravée lorsque le déclin de l'agriculture locale oblige les familles à se procurer des produits alimentaires importés et donc plus chers à l'achat. Ces situations obligent de nombreuses familles à déscolariser leurs enfants pour les engager à travailler dans les

mines et assurer leur survie quotidienne. Travaillant dans « l'illégalité », la majorité des mineurs artisanaux sont d'autant plus précarisés qu'ils risquent l'expropriation, les terrains qu'ils occupent étant, la plupart du temps, attribués à des groupes industriels.

En effet, nous faisons également le constat que les titres et droits miniers sont attribués à partir de Kinshasa à des entreprises minières essentiellement étrangères qui prennent possession d'immenses territoires basés dans les provinces. Or, la plupart des populations vivant sur ces terrains n'étant pas au fait de l'existence de la loi minière, elles ne reconnaissent ni la légalité ni la légitimité des droits accordés aux investisseurs et continuent à se référer aux systèmes normatifs coutumiers d'occupation et de mise en valeur des terres ancestrales. En l'absence d'institutions étatiques assurant un rôle de médiation, des conflits éclatent entre investisseurs et population. C'est donc le rapport de force en présence qui détermine les résultats d'éventuelles « négociations », qui s'effectuent souvent en défaveur des populations locales.

**Figure 8. Concessions minières du Katanga-2008**



Source : (Kasongo Lenge Mukonzo 2008-2009)

L'objectif du processus de réforme consistait à réhabiliter l'État – sa légitimité, son autorité et sa crédibilité - par une modification de la nature de son action et la redéfinition de son statut : « Elle [la gouvernance] ne supprime pas cependant le rôle des États. Au contraire, plus la communication et l'interdépendance s'intensifient, plus une coordination et une régulation accrue sont indispensables » (Smouts, 1998b). Venant plusieurs années après le début du processus de réforme, les résultats de cette étude montrent un gouvernement qui résiste à mettre en place le processus de décentralisation inscrit dans la loi, et tout particulièrement dans sa dimension économique. Or, ce processus a été conçu pour faciliter une gouvernance locale plus démocratique selon le principe de subsidiarité. En RD Congo, le débat sur la décentralisation fait encore l'objet de fortes controverses. Les enjeux de captation et de redistribution des revenus miniers renvoient à l'épineuse question des modalités de

financement de l'État central et des administrations provinciales. En effet, tous les niveaux de gouvernance doivent composer avec une politique économique d'austérité financière afin de permettre à l'État de payer le service de la dette, de faire face aux multiples interruptions dans les programmes d'aide, ou encore de financer la guerre qui sévit à l'Est du pays. A cela se rajoutent les ponctions massives qui découlent d'un système important de corruption greffé sur une économie minière essentiellement informelle dont les revenus sont difficilement contrôlables par l'État.

Le fonctionnement informel du secteur minier congolais s'explique aussi par la présence d'une population de mineurs artisanaux constituée de groupes géographiquement instables, itinérants, toujours à la recherche de nouveaux sites, fuyant les exactions et les pillages et qui de fait, sont difficiles à contrôler et à encadrer. Ainsi, le secteur minier dit « artisanal » s'organise en dehors de toute règle nationale et internationale du travail, de la sécurité et du respect de l'environnement. Au Congo, l'expression « mineurs fantômes » revient comme un leitmotiv, pour désigner ces masses de creuseurs<sup>149</sup> non déclarés mais dont la production alimente les entreprises. Une des conclusions de cette thèse porte sur l'absence d'un secteur minier artisanal formellement organisé et encadré en RD Congo. A ce titre, le terme anglais *small scale-mining* semble plus adapté à la réalité congolaise. En effet, ce secteur s'est développé en dehors de tout standard régulant ce type d'exploitation : zones réservées, techniques et outils de travail adaptés, respect des consignes de sécurité et interdiction de faire travailler les enfants. Ce secteur est communément désigné comme secteur «informel» car les activités de prospection, d'extraction, de tamisage (concentration) sont exercées manuellement avec des moyens rudimentaires

---

<sup>149</sup> Le terme « creuseur » désigne les personnes (hommes, femmes et enfants) qui travaillent de manière informelle à l'extraction, au tamisage et au transport des minerais à l'aide d'outils rudimentaires.

par des individus dénués de toute formation. Alors que les programmes de développement ont mis l'accent sur le renforcement de la « bonne gouvernance » technique et gestionnaire, le secteur minier dit « artisanal » continue en RD Congo de fonctionner en dehors de toute politique nationale de restructuration, et souvent en totale violation des normes contenues dans la loi et le règlement minier. Or, de nombreuses études ont déjà montré que le secteur minier informel, ou « *small scale mining* » était au centre d'une économie parallèle et illégale des plus prospères. En effet, cette économie florissante repose sur le non contrôle, sur l'exploitation de milliers de « creuseurs », sur l'enrichissement rapide des actionnaires d'entreprises transnationales qui s'alimentent des minerais de la guerre, sur la revente illégale des minerais à l'étranger et sur la prolifération des trafics d'armes qui renforce des groupes armés (Global Witness, 2007; Global Witness et SRSG, 2007; Mbikayi, 2007; Security Council, 2008a).

Sur ce sujet, plusieurs rapports du Groupe d'experts de l'ONU, ont documenté les liens ténus qui existent entre certaines compagnies étrangères, des groupes rebelles qui contrôlent les sites de production, et des représentants de l'Etat congolais<sup>150</sup> (Groupe d'experts ONU, 2008). Les sanctions et/ou les mesures correctives prises par la communauté internationale et les pays bailleurs de la RD Congo semblent insuffisantes, voire inadaptées pour faire face à la complexité et l'ampleur du phénomène<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Sur ce sujet, se reporter aux différents rapports du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo : <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml>

<sup>151</sup> A titre d'illustration, « le Conseil de sécurité de l'ONU, condamnant la poursuite des mouvements d'armes illicites en République démocratique du Congo (RDC), a renouvelé, jusqu'au 30 novembre 2009 l'embargo sur les armes imposé aux groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans l'est du pays, ainsi que le régime de sanctions qui s'y rapporte ». <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/CS9553.doc.htm>

Par ailleurs, nous avons vu l'extrême dépendance du secteur minier aux marchés mondiaux qui contribue à fragiliser l'économie nationale congolaise. C'est ainsi qu'en pleine crise économique (fin 2008) des dizaines d'entreprises de traitement des minerais ont fermé leurs portes sans préavis, que les firmes multinationales prévoient un ralentissement de leur production et que le Ministère des mines du Katanga annonce le chiffre de 300 000 emplois perdus d'ici la fin de l'année 2008<sup>152</sup>. Afin de retenir les investisseurs, le Ministre katangais des Mines s'est positionné en faveur d'une réduction des taxes et des redevances<sup>153</sup> pour les entreprises. L'État rognera donc, une fois de plus, sur ses revenus afin de permettre la « survie » de son secteur minier. Or la baisse du prix des minerais amorcée en 2008 s'est superposée à la reprise de la guerre à l'Est du pays. Cette conjoncture a pesé très lourd sur le budget national qui était de 3,5 milliards en 2008 et de 4,9 milliards \$US en 2009 (Reuters, 2009). En effet, malgré une certaine augmentation, les fonds dont dispose l'État central demeurent extrêmement réduits si l'on considère les besoins de développement d'un pays qui manque cruellement d'infrastructures.

Il ressort également de cette étude, que les initiatives prises dans le cadre des programmes de développement peuvent à elles seules constituer une source importante de tensions, même si les évolutions qu'elles suscitent peuvent, à bien des égards, paraître nécessaires et donc légitimes (Eugène, 2007). En l'absence de véritable appropriation des objectifs de la réforme du secteur minier par la classe politique congolaise, la plupart des programmes de renforcement de la « bonne gouvernance » semblent très probablement voués à l'échec. Un exemple illustre le danger de faillite : faute d'avoir pu prouver des résultats tangibles à la fin de l'année 2008, la RD Congo risquait de perdre son éligibilité à l'Initiative pour la transparence

<sup>152</sup> Les Afriques, Journal de la Finance africaine, 17 décembre 2008, en ligne : [www.lesafriques.com](http://www.lesafriques.com)

<sup>153</sup> Joe Bavier, "Congo to cut taxes to save sinking mining sector", 10 December 2008, <http://africa.reuters.com>

des industries extractives (ITIE). En réaction aux dysfonctionnements déplorés par le comité international (Pastré, 2008), au début de 2009, le gouvernement a suivi les recommandations formulées qui suggéraient une « simplification de la structure organisationnelle » du comité congolais de l'EITI. Le comité dit « intermédiaire » est désormais composé de cinq ministres, d'un représentant de la société civile et d'un représentant des industries extractives :

Il s'agit de dépasser les querelles de personnes et de s'atteler à la réalisation de ce qui constitue l'essentiel de l'ITIE, à savoir la publication des recettes reçues par l'Etat des industries extractives après un exercice de rapprochement des paiements et des recettes (Pastré, 2008, p. 21).

La difficulté de mise en œuvre de l'ITIE et les pressions exercées par la Communauté internationale qui participe au financement de cette initiative, illustre le climat de tension qui perdure entre les représentants du gouvernement congolais et ses bailleurs.

En effet, dans l'état actuel des choses, on considère que la relation entre bailleurs et gouvernement s'apparente à un constant « rapport de force ». Si les gouvernements successifs adoptent les nouvelles normes dictées par les bailleurs - sans pourtant systématiquement les appliquer -, ces derniers n'hésitent pas à revenir sur leurs engagements, faisant alterner des périodes de fort soutien technique et financier avec des périodes de gel de l'aide et de renforcement des conditionnalités. Ces aléas ont entraîné des résultats décevants et les bailleurs ont adopté une attitude « prudente » qui consiste à renforcer les conditionnalités associées au déboursement des fonds de l'aide. Pour leur part, si les gouvernements successifs ont continué à compter sur les fonds de l'aide internationale pour relancer le secteur minier et le restructurer, ils semblent peu enclins à se soumettre au renforcement des conditionnalités imposées par les bailleurs.

Ainsi, depuis 2002, le système des conditionnalités est renforcé afin d'amener le gouvernement à s'aligner sur les « bonnes pratiques » associées à l'implantation

d'une bonne gouvernance. Cependant, le bilan que nous dressons de l'action des bailleurs au cours des six dernières années, révèle une certaine négligence quant à l'importance à donner au processus de financement et d'accompagnement de l'État pour assurer la diffusion, la vulgarisation, l'application du code minier et le renforcement des institutions. D'ailleurs, l'appui au secteur minier n'a été que très récemment remis à l'ordre du jour de la Banque mondiale dans certains documents datés de 2007 :

Le Conseil [des administrateurs du Groupe de la Banque mondiale] a mis l'accent sur l'importance d'une participation plus soutenue de la Banque aussi bien dans le domaine de la foresterie et des mines, que dans celui du développement des infrastructures au niveau régional (Banque mondiale, 2007b).

En effet, durant les années qui ont suivi la réforme du code minier, l'État a du gérer plusieurs suspensions et ajournements des programmes d'aide, suite à des résultats jugés insuffisants par les IFIs (Banque Africaine de Développement, 2008). L'appui des bailleurs demeure donc fortement conditionné à l'atteinte d'objectifs macroéconomiques à court terme et au respect de l'agenda fixé à l'État.

Hautement stratégique, le secteur minier congolais est aussi connu pour être à « fort risque de réputation », c'est-à-dire potentiellement impliquant pour la réputation internationale des organismes financiers et des investisseurs. Ce contexte pourrait en partie expliquer pourquoi les bailleurs ont fait preuve d'une certaine frilosité dans l'accompagnement du gouvernement. Préférant mettre l'accent sur le suivi du rythme des réformes monétaires et fiscales et sur la gestion de l'inflation, ils agissaient sur les facteurs directement déterminants des performances macroéconomiques de l'État congolais. La dimension politique des questions minières ne pouvant être niée, on peut considérer le retrait stratégique et le manque de cohésion des bailleurs dans le secteur, comme l'illustration d'un certain malaise de la communauté internationale.

La stratégie privilégiée par les grands groupes présents dans le secteur minier congolais pour limiter les risques de réputation, repose principalement sur leur

adhésion à des codes de conduite transnationaux (Szablowski, 2007). De fait, les consignes déclinées dans le cadre de la Revue des Industries extractives de la Banque mondiale (EIR), dans le Processus de Kimberley, dans le processus du *Diamond Developement Initiative* (DDI) ou encore les normes édictées par les IFIs et l'OCDE, s'adressent principalement aux investisseurs. Sur la base du volontariat, les entreprises sont encouragées à adhérer à des chartes contractuelles de respect des droits humains basés sur des standards internationaux liés à l'investissement. Les entreprises qui investissent dans les zones de conflits, disposent d'instruments légaux pour légitimer leur action. Plus encore, elles ouvrent des opportunités d'investissement supplémentaires dans des zones connues pour être instables mais extrêmement riches en minerais comme le suggère le deuxième article qui constitue le corpus principal de la thèse. Des auteurs comme Prévost, remarquent à cet égard que : « les droits et libertés sont le plus souvent instrumentalisés et donc fragilisés, dans la mesure où, en tant qu'instruments du développement, ils peuvent être subordonnés à des impératifs d'ordre économique » (Prévost, 2004, p.3).

En l'absence de contrôle des pratiques par les administrations publiques, il existe peu de rapports d'expertise rendus publics qui apportent la preuve que les normes associées à la « protection de l'environnement» et au respect des droits sociaux et humains sont respectées.

Cette étude tend à montrer les limites d'un système qui prend les « ordres légaux transnationaux » comme outils de régulation. C'est ainsi que la Banque mondiale annonçait dans les années 1990, une rupture dans ses politiques de développement au profit d'une approche plus ciblée, mieux adaptée et surtout participative : « Chaque pays devra aborder le problème selon ses propres méthodes » (Banque mondiale, 1989). Cet aspect interventionniste des politiques de la Banque mondiale et du FMI continue donc à fonctionner malgré l'élaboration de la Stratégie de lutte contre la pauvreté qui devait permettre une meilleure adéquation entre l'agenda des bailleurs et les besoins des pays aidés. Il en découle « [une] conception

essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État » (Campbell, 2000).

Cette conception se trouve renforcée par l'étonnant contraste qui subsiste entre l'engagement considérable des institutions financières internationales dans la phase d'élaboration des réformes, et la faiblesse et l'irrégularité des mesures d'accompagnement<sup>154</sup> déployées pour assister le gouvernement congolais dans les premières étapes de mise en œuvre de la réforme. L'étude des impacts sociaux et environnementaux aura donc permis d'illustrer le paradoxe de la RD Congo : placé au cœur d'une économie nationale de « survie », le secteur minier contribue à la précarisation des populations, à de massives et incontrôlées violations des droits humains et à la dégradation de l'environnement.

### III.2.2 Quels sont les impacts de ces pratiques ?

*« Il existe un grand décalage entre le montant des recettes fiscales que devrait générer le secteur minier et les impôts effectivement collectés et annoncés officiellement par les autorités centrales » (Banque mondiale, 2008, p. 26).*

A ce stade de notre étude, il est entendu que la plupart des impacts observés sont négatifs, mal contrôlés et qu'ils concernent autant le secteur minier industriel qu'artisanal. Dans le secteur industriel, nous avons pu montrer que l'arrivée rapide et massive d'entreprises minières privées n'a pas eu les conséquences financières attendues (et anticipées) par le gouvernement et par les IFIs. Dans le secteur artisanal, l'absence de contrôle du secteur par les institutions publiques a permis un

---

<sup>154</sup> Certaines mesures ponctuelles ont été financées et encadrées par des experts de la Banque mondiale, telles que des ateliers de formation des cadres de l'administration publique. Se référer au site « Projects & Operations » : <http://web.worldbank.org>

développement « anarchique » et informel des sites, des moyens d'extraction et des filières de commercialisation.

Les impacts négatifs de l'exploitation minière continuent donc à se faire ressentir de façon aigüe, pour les investisseurs qui continuent de déplorer le mauvais fonctionnement de l'administration minière, comme pour les populations de « creuseurs » qui sont les plus précarisées par la non application de la loi et l'absence de forces publiques formées et rémunérées pour assurer la sécurité des sites :

L'exploitation minière artisanale est le secteur le plus important de l'activité minière en RDC, dans la mesure où elle représente le plus d'impacts en termes de production et de personnes impliquées. Ce secteur est marqué par des problèmes dans certains domaines, comprenant les rapports entre les exploitants miniers artisanaux et ceux de la grande mine ; l'exploitation des populations vulnérables ; le rançonnement orchestré par des responsables publics et de bandes de criminels ; le non respect des mesures sanitaires, sécuritaires et en matière de protection de l'environnement ; une protection juridique inadéquate et une faible assistance de l'État aux exploitants miniers. (Banque mondiale, 2008, p. 61)

Face à cette situation, la plupart des sites « artisanaux » peuvent être qualifiés de «zone de non droit». Or, comme nous l'avons démontré, il est impossible d'évoquer une absence d'État, même si le pouvoir détenu par ses représentants est souvent instrumentalisé et détourné à des fins de survie quotidienne ou d'enrichissement personnel.

On peut donc en conclure qu'à tous les niveaux de la hiérarchie minière, dominent des modes de gouvernance qui traduisent une forme « d'Etat négocié » (Romkema et Vlassenroot, 2007). Cette gouvernance étatique négociée résulterait d'une situation de forte dépendance financière entre les dirigeants des réseaux illicites et les détenteurs du pouvoir politique.

L'étude du secteur minier concentre sa réflexion sur l'évolution des modes de

fonctionnement de l'État dans un secteur éminemment stratégique. Plutôt que de conclure à un manque d'État, il semble plus pertinent de constater « un excès de pratiques étatiques : trop d'acteurs se disputent les fonctions de l'Etat » (Arnaut et Kordt Hojbjerg, 2008, p. 6) alors que ceux là même qui le représentent, ne disposent pas des moyens - rémunération, formation, encadrement, moyens techniques - pour assumer leurs fonctions.

En ce qui concerne l'encadrement des pratiques dans le secteur minier, l'absence de fonctionnaires formés et bien rémunérés favorise son développement en dehors de tout respect de la loi. Il est symptomatique de constater que la plupart des sites exploités de manière artisanale, sont des zones à forte concentration de population qui vivent et travaillent dans un environnement dégradé et non sécurisé. En plus des violences extrêmes qui y sont perpétrées, l'absence d'accès aux ressources et services de base - eau, nourriture, toit, santé - plonge les populations dans une misère extrême. Le travail et l'exploitation sexuelle des enfants sont là aussi des pratiques largement répandues, voire banalisées. Face à l'envergure du phénomène, l'intervention de quelques ONG de développement, généralement auprès des « enfants mineurs » ne suffit pas à endiguer un problème de nature structurel. Seule une mobilisation politique d'ampleur nationale, voire internationale, semblerait en mesure d'améliorer la situation des mineurs artisanaux congolais. Une des hypothèses de cette thèse revient à considérer la problématique de « la violation des droits humains » non seulement sous l'angle des violences physiques commises sur des populations, mais plus largement en considérant : l'absence quasi totale d'accès aux ressources et services de base et l'absence de sécurisation des zones de vie et de travail dans lesquelles évoluent plus d'un million de mineurs et leurs familles.

La situation à l'Est du pays apparaît comme un miroir grossissant des problèmes qui se posent dans les autres régions minières. En effet, la majorité de ces

sites de production minière demeure contrôlée par des réseaux ou groupes « informels » illégaux. Usant de la violence armée, ils dominent l'espace politique, économique et social de ces régions. Compte tenu de la faiblesse institutionnelle des organismes publics, voire de leur absence dans ces régions, de nombreuses zones minières sont sous le contrôle des milices, des factions et des groupes armés empêchant toute tentative d'implantation des institutions publiques et donc d'application des normes contenues dans la loi. (Maï-Maï, Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), Patriotes Résistants Congolais (PARECO). La production minière participe ainsi directement au financement de groupes armés qui déstabilisent la région et alimentent des trafics d'armes. Comme le remarque justement David Keen, les conflits à répétition qui déstabilisent l'Est du pays, nous rappellent que certains s'engagent dans la guerre *non pas pour les gagner, mais pour y gagner* (Keen, 2008). En effet, les territoires occupés correspondent aux sites où sont extraits le coltan, les diamants, l'or, la cassitérite et la wolframite (De Failly, 2007; Mutabazi et Sanganyi, 2007)<sup>155</sup>. Ce constat est confirmé au fil des années, par le Groupe d'experts de l'ONU :

La principale source de financement des FDLR est le commerce illicite des ressources minérales. Le Groupe [des experts] souhaite établir avec précision le degré de responsabilité des individus et entreprises qui, dans le pays et à l'étranger, achètent sciemment des minéraux extraits de mines contrôlées par des FDLR. Le Groupe [des experts] estime que les FDLR tirent des bénéfices se chiffrant en millions de dollars par an du commerce des minéraux dans l'est de la République démocratique du Congo (Nations-Unies, 2008, p. 21).

---

<sup>155</sup> Pour consulter la cartographie des conflits et des zones minières du Nord et du Sud Kivu, consulter le site de l'IPIS : [www.ipisresearch.mapping.php](http://www.ipisresearch.mapping.php)

Les ONG internationales saluent l'engagement des l'ONU qui tente, par le biais de certaines résolutions du Conseil de Sécurité d'instaurer des mesures visant à mettre un terme au commerce illicite des ressources naturelles qui alimentent le conflit à l'Est de la RD Congo (Security Council, 2008b). Or aux Kivu, les forces de la MONUC ne bénéficient que d'une faible légitimité auprès des populations, faute de n'agir directement sur les causes économiques des conflits qui ravagent la région. L'organisation et la nature internationale des réseaux qui organisent le trafic illicite des minerais et des armes rendent difficile l'intervention des forces internationales de sécurité.

A cet effet, nous avons pu illustrer que la plupart des minerais produits et ponctionnés sont acheminés « illégalement » vers les pays limitrophes, puis vers l'Asie et l'Europe. Les derniers rapports en date produits par le Conseil de sécurité de l'ONU, confirment l'implication de nombreux acteurs dans le commerce « illégal » de certains minerais congolais. On peut citer à cet effet, les négociants, les comptoirs d'achat et de vente, certaines entreprises internationales, voire certains États voisins du Congo. Ainsi en 2008, la porosité des frontières aurait permis au Rwanda de gagner près de 20 millions US\$ en bénéficiant d'une augmentation de ses marges de profits d'environ 72 % comparativement à l'année précédente (Security Council, 2008a). Loin d'être nouvelle, la situation ne fait que perdurer.

Dans les autres provinces minières, Katanga et Kasaï, l'exploitation des mineurs « artisiaux » par des intermédiaires économiques (souteneurs, négociants) est tout aussi réelle, même si une certaine « paix sociale » est globalement maintenue sur le terrain minier et aux alentours des sites. Cependant, au cours des dernières années de nombreux soulèvements et grèves ont paralysé le secteur et tout particulièrement au Katanga et au Kasaï. La restructuration économique des deux grandes entreprises d'État, la Miba et la Gécamines a précipité l'appauvrissement de

nombreux mineurs salariés ou « retraités volontaires » de ces anciens fleurons de l’industrie minière congolaise.

Une autre dimension importante dans l’étude des impacts de l’activité minière, concerne la dimension environnementale. Encore peu documentée, elle est cependant apparue intimement liée aux enjeux du respect des droits humains. En effet, nous avons pu montrer que la loi circonscrit le contrôle de la dimension environnementale aux zones converties en concessions ou en zones artisanales. Si dans les faits, la majorité des entreprises produit des études préalables d’évaluation d’impacts qui conditionnent l’accès au droit minier, nous avons pu montrer que le traitement de ces études et celui des mécanismes de contrôle des pratiques demeurent profondément défaillants. Par ailleurs, jusqu’en 2008, l’absence d’identification par l’État de zones minières artisanales, empêche une véritable application des dimensions environnementales contenues dans la loi minière. Ainsi, plusieurs années après l’introduction de mesures environnementales dans le cadre légal, presque aucune des missions de contrôle<sup>156</sup>, des mécanismes de sanctions ou des actions correctives instaurées par la loi n’ont été appliquées. Ce constat nous fait dire que les mesures environnementales contenues dans le code minier congolais n’ont eu qu’un impact très limité sur les modes d’exploration, d’extraction, ou encore de raffinage des nouveaux investisseurs. La réalisation d’études environnementales s’apparente plutôt à un « mécanisme de certification » destiné à renforcer la légitimité de l’investisseur plutôt qu’à encourager des pratiques minières plus respectueuses de l’environnement.

---

<sup>156</sup> Nous avons pu montrer que des missions de contrôle environnementales sont parfois menées par les autorités centrales de Kinsahsa. Or, parce qu’elles sont la plupart du temps financées par les entreprises qui seront contrôlées, de telles missions interrogent sur la marge de manœuvre réelle dont disposent les fonctionnaires mandatés pour contrôler la bonne application des mesures de précaution et de restauration prévues par la loi minière et le règlement.

Les quelques études disponibles qui documentent les sources et les niveaux de pollution minière en RD Congo, permettent cependant de conclure à l'existence d'un lourd passif environnemental lié - essentiellement au Katanga - au développement industriel du secteur. Plus encore, il semblerait que de nombreuses entreprises, situées dans cette région, fonctionnent encore aujourd'hui sans prévoir les mesures de prévention et/ou d'atténuation capables de limiter les impacts de leurs activités sur l'environnement. Une telle situation, pourrait avoir comme conséquence : « une crise économique qui, si elle dissuade les entreprises occidentales les plus sérieuses de poursuivre leurs activités au sud du Sahara, ne décourage pas pour autant d'autres opérateurs, plus compétitifs, moins exigeants, mais aussi moins scrupuleux » (Bayart, 1991, p.18). Tout comme les sites industriels, les sites miniers artisanaux sont des sources importantes de dégradation, de pollution et d'érosion des sols, d'autant plus qu'ils se développent à grande échelle et sans stratégie de restauration. Leur développement anarchique pose de manière accrue la question de la restauration écologique des sites. Les conclusions des rares études existantes qui documentent la pollution minière ont été peu, voire pas suivies. Cela témoigne bien d'un manque de volonté politique associé au manque de moyens économiques pour envisager l'élaboration d'une politique nationale de restauration et de protection de l'environnement dans les principales provinces minières. Les seules initiatives existantes sont circonscrites dans le temps et l'espace. Elles sont menées par quelques rares entreprises privées, par des ONG de développement et par des associations locales.

Nous retiendrons aussi de cette étude, que les liens entre les secteurs miniers industriel et artisanal sont importants même s'ils sont informels. Faute d'encadrement, cette situation risque de se renforcer au cours des prochaines années, car il est évident que de telles stratégies de « sous-traitance » entre entreprises et creuseurs permettent d'assurer aux exploitants la réduction des coûts de production.

On peut dire que le peu d'attention porté au secteur artisanal ressort comme l'une des plus importantes apories de ce processus de réforme. C'est pourtant lui qui, en période de crise, fait office de refuge pour des populations condamnées à développer des stratégies de survie quotidienne quand l'agriculture n'est plus capable de remplir cette fonction.

A cet égard, l'étude du secteur minier révèle que l'un des fondements capable d'impulser une véritable transition démocratique, est non seulement l'adoption d'un nouveau système légal et institutionnel, mais peut-être plus encore l'amorce d'un changement dans la composition des forces sociales. A l'heure actuelle, si les élites économiques et politiques ont bâti de solides systèmes d'alliance, en revanche le secteur minier artisanal est constitué d'une fragmentation importante de groupes sociaux les plus précaires (Sun, 2007). Il existe donc un véritable déséquilibre des pouvoirs entre ces deux catégories d'acteurs dans leurs capacités à faire valoir leurs droits et à défendre leurs intérêts. Le processus de réforme n'a pas débouché sur la mise en œuvre d'un processus de transition sociale au bénéfice des individus les plus précarisés qui œuvrent et dépendent du secteur minier congolais pour leur survie.

En conclusion, l'étude des impacts non contrôlés de l'activité minière en RD Congo permet de constater que la réforme n'a pas débouché sur une véritable rénovation des stratégies de développement, ni sur celle des pratiques. La diversité et la gravité des impacts négatifs observés interrogent non seulement les orientations privilégiées par la réforme, mais plus encore la légitimité d'un modèle de développement dont l'objectif était la « lutte contre la pauvreté ». Ceci est d'autant plus problématique que les réformes impulsées par les IFIs dans le secteur minier congolais seraient responsables des dysfonctionnements qu'elles étaient censées résoudre.

### III.2.3 Quelle légitimité pour ce modèle ?

*La gouvernance du secteur minier en RDC a besoin d'une amélioration substantielle, en particulier dans les domaines de la participation de l'État au capital, la vulgarisation des informations, la transparence des flux de recettes, les conflits d'intérêt et la traçabilité des produits miniers (Banque mondiale, 2008, p. 31).*

Afin d'interroger la légitimité du modèle de réforme sectoriel adopté dans le secteur minier congolais, nous avons analysé les processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre, mais aussi la manière dont la classe politique congolaise se l'aït « approprié » et les impacts qu'il a eu sur le processus de développement. Comme l'évoque J.F. Bayart, l'adoption d'un nouveau régime légal, institutionnel et démocratique, devait permettre au pays de passer par une phase de « décompression autoritaire » (Bayart, 1991). De fait, la réforme du secteur minier semble s'insérer dans un modèle de développement qui favorise l'établissement d'un nouveau régime politique basé sur les principes de la démocratie libérale. Mais l'étude du secteur renvoie à la question suivante : « Comment évaluer la légitimité démocratique dans un monde globalisé ? » (Szablowski, 2007). Dans notre cas précis, nous considérons que « la légitimité sous-tend, dans le sens politique le plus strict, un espace de délibération permettant de faire reconnaître comme « valides » les normes proposées » (Berrebi-Hofmann et Boussard, 2005, p. 4).

Depuis la fin des années 1990, les politiques de développement des IFIs, et ces institutions traversent elles-mêmes une crise de légitimité interne et externe<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Une distinction doit être faite entre la légitimité dont bénéficient les acteurs, de celle du modèle de développement dans lequel s'inscrit l'exercice de leur pouvoir. La légitimité du modèle de développement fait référence à la reconnaissance et à la crédibilité dont bénéficie l'action internationale telle que conçue et déployée dans le cadre des politiques d'aide au développement. Concernant les acteurs, chaque catégorie, détentrice d'une forme de pouvoir (économique, politique, armé, social) est en quête constante d'une légitimité qui oriente ses modes de gouvernance. L'on distinguera deux sources de légitimité. La première repose sur la reconnaissance accordée à l'institution par les individus ou personnes morales qu'elle est censée représenter.

(Stiglitz, 1999). Le rapport final de la Revue des Industries extractives (Extractive Industries Review - EIR) met à jour l'ambigüité de l'engagement du Groupe Banque mondiale (GBM) dans le secteur des industries extractives. L'écart demeure relativement important entre les « best practices » et les pratiques réelles dont témoignent nombre d'acteurs du développement. C'est tout à la fois la légitimité du rôle tenu par le GBM dans le secteur des industries extractives et les orientations données aux politiques de développement qui se trouvent au centre de la problématique.

Cette thèse s'inscrit en droite ligne dans un type de questionnement qui cherche à étudier le degré d'adéquation entre les politiques promues au nom de la « bonne gouvernance » et de « la lutte contre la pauvreté », les mesures adoptées et les conditions de leur mise en œuvre sur un terrain particulier et dans ce cas, le terrain congolais. A la lumière d'une analyse des politiques et des programmes de développement une série de questions s'est posée :

- Que nous apprend l'étude de la réforme du secteur minier dans un pays en situation « d'urgence politique [sociale et économique] complexe »<sup>158</sup> ?
  - La réforme à-t-elle initié la reprise d'un processus de développement adapté aux besoins de régulation du pays ? A-t-elle pris en compte la trajectoire spécifique de
- 

Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. California: Stanford University Press, 324 p. Il s'agit par exemple de la Communauté internationale pour les bailleurs, des actionnaires pour les firmes, des citoyens pour l'État. Nous parlerons alors d'une forme de « légitimité interne ». La seconde découle d'une reconnaissance de pouvoir ou de leadership conféré par l'environnement externe. Il s'agira de la communauté internationale pour l'État, des populations locales pour les firmes, etc. Nous parlerons alors de « légitimité externe ».

<sup>158</sup> Concept développé dans le cadre de travaux menés par « School of Politics and International Studies » de l'Université de Leeds, pour faire référence à des situations d'instabilité politique combinées à des conflits violents.

l'Etat congolais ?

- Ce processus de réforme jouit-il d'une certaine légitimité auprès des différentes catégories d'acteurs du secteur minier ?

Les constats et les conclusions qui émergent interrogent tous la légitimité – soit la reconnaissance dont bénéficie un ordre politique (Chemillier-Gendreau, 2002) – de ce processus de réforme promu par les bailleurs. Mais revenons sur quelques unes des dimensions principales. En montrant que le processus d'élaboration et d'adoption des textes légaux a été initié, diligenté et supervisé par la Banque mondiale à partir d'un modèle standardisé de développement, que l'orientation, l'agenda et le contenu des réformes ont été en grande partie élaborés en fonction des exigences des bailleurs, nous en sommes venus à questionner le potentiel d'adaptation à la situation congolaise. Il apparaît que la rapidité et la profondeur des réformes aient buté, non seulement sur les faibles capacités de l'État à se muer en moteur du développement, mais aussi à l'absence de volonté politique de la classe dirigeante congolaise pour porter un processus de réforme « importé ». Plus de six années après l'adoption des mesures légales et institutionnelles destinées à réformer les pratiques du secteur, cette approche normative et instrumentale de la « bonne gouvernance » interroge toujours la légitimité des politiques de développement qui semblent peu adaptées à convertir le secteur minier en levier de « lutte contre la pauvreté ».

Un des objectifs, qui a légitimité l'initiation d'un processus de réforme par les IFIs, consistait à relancer le cycle de la croissance par le recours massif à des investissements privés étrangers. Un tel modèle a rapidement montré ses limites. Si dans un premier temps, l'attribution massive de concessions à des entreprises privées a permis à l'État d'augmenter ses revenus, elle n'a pas pour autant initié un cycle durable d'investissements dans le secteur minier. Le secteur artisanal demeure toujours le fournisseur principal d'un nombre important d'usines de transformation

qui se sont installées essentiellement dans la province du Katanga. Dans les autres provinces, les grandes entreprises sont encore majoritairement engagées dans la phase de prospection. De plus, la crise de 2008 a déjà généré un fort ralentissement, et un gel de grands projets d'investissements qui devaient permettre à l'État d'augmenter significativement ses revenus miniers et donc son PIB dans les années à venir.

La récente crise financière est un paramètre nouveau qui contribue à interroger la pertinence et la légitimité de ce modèle de développement dans la mesure où il fait reposer la « lutte contre la pauvreté » sur la relance de secteurs fortement dépendant des variations conjoncturelles des marchés financiers mondiaux (mines, bois). Ainsi en novembre 2008, plusieurs compagnies opérant, ou prévoyant d'opérer au Katanga, annonçaient un arrêt de leurs activités minières et à court terme. Ce sont bien les revenus de l'État et des collectivités locales qui seront inévitablement affectés.

Sans remettre en question l'importance de la contribution du secteur minier à l'économie congolaise, il s'agit maintenant de réfléchir à un modèle visant un meilleur équilibre entre la promotion des secteurs d'exportation et celle des activités économiques destinées à redynamiser les marchés internes (agriculture vivrière, élevage, renforcement de systèmes locaux de production de biens et de services). Plutôt que de favoriser une arrivée massive et rapide de nouveaux investissements dans le secteur minier industriel, il semble que la RD Congo aurait pu également envisager un recentrage de ses stratégies de développement sur le secteur « artisanal » qui permet aujourd'hui la survie quotidienne de millions de congolais (Banque mondiale, 2008; World Bank, 2007b).

D'autre part, le retour de la guerre rappelle que la déstabilisation des zones de production profite directement à certains acheteurs internationaux qui se fournissent à bas prix auprès de réseaux de trafiquants. L'objectif de paix et de « bonne gouvernance » promu par la communauté des bailleurs en RDC semble avoir ignoré, dans une certaine mesure, la dimension régionale de l'industrie minière qui lie la RD

Congo avec les pays frontaliers, voire des réseaux internationaux qui couplent le trafic d'armes et de minéraux. Depuis des décennies, les multiples pressions économiques et politiques exercées par les États voisins ou par les acheteurs occidentaux et asiatiques, participeraient à nourrir des mouvements dissidents qui menacent directement la souveraineté de l'État sur son territoire et donc sur ses ressources<sup>159</sup>. A ce niveau, l'État congolais n'est pas en mesure de juguler de telles dynamiques qui relèvent de la géopolitique internationale. Les solutions semblent devoir passer par des stratégies de réforme d'envergure nationale et par la mise à jour des réseaux qui contrôlent les chaînes de production et de commercialisation.

Dans un contexte de redéfinition des fonctions de développement de l'État, Bayart constate que l'enjeu consiste actuellement à « prendre la mesure des stratégies d'invention de la démocratie, initiées par des acteurs identifiables et contraints par des rapports de force. Or, aujourd'hui, l'issue de ces stratégies d'invention de la démocratie, saisies sous cet angle demeure très incertaine » (Bayart, 1991, p.17). Un premier facteur corrobore cette déclaration; la réforme du secteur minier correspond à des « processus concomitants de diffusion de l'usage d'intermédiaires privés pour un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'État» (Hibou, 1999). Ce processus est abordé à partir du thème de la « privatisation de l'Etat », employé pour traduire la montée en puissance des acteurs privés et le rôle central tenu par les logiques économiques et financières. En effet, la

<sup>159</sup> Consulter à ce sujet l'article « Course aux matières premières : l'Allemagne lorgne la RDC », Le Potentiel, n° 4179, Kinshasa, 20 novembre 2007. On peut y lire une déclaration faite en mars 2007 par Karl-Heinz Dörner, Président de la Task Force allemande chargée des matières premières : « Le Congo est la principale zone d'extraction du cobalt et, de ce fait, il revêt une importance extraordinaire pour l'industrie allemande ». Selon ce même article, Rodolf Adam, membre de l'Institut fédéral de la police sécuritaire allemand, aurait insisté sur la nécessité, pour l'Allemagne, de libérer certaines zones commerciales et pour ce faire : « éventuellement évincer l'ancienne élite et veiller à la remplacer par de nouveaux groupes gravitant dans sa sphère d'influence ».

définition des normes de «bonne gestion», qui sont de plus en plus systématiquement confiées à des organismes privés, participerait à un processus de privatisation des modes de régulation et à une dé-légitimation de l'État comme institution politique. A cet égard, notre étude a pu montrer que la définition des standards de développement social et de protection de l'environnement revient de plus en plus à des acteurs privés dont les pratiques échappent très souvent au contrôle de l'État.

Un second facteur à considérer est l'important décalage entre les nouvelles normes introduites par la réforme et les pratiques de la «gouvernance réelle». L'aspect standardisé et normatif du processus de réforme n'ayant pas pris en compte les réalités congolaises, il a généré une désaffection par rapports aux objectifs et aux outils promus pour implanter la «bonne gouvernance». Notre étude montre l'importance qu'il y a à privilégier une approche du développement adaptée aux besoins exprimés et aux caractéristiques du pays et de chaque région :

Chaque cas étant un cas spécifique, il faut se garder de recourir à une batterie standardisée de mesures qui seraient valables en tout temps et tous lieux. Il convient d'explorer finement les paramètres du pays, et ce dans les champs de l'économique, du social et du politique, avant de prendre quelque décision que ce soit (Veron, 2007).

En RD Congo, le système traditionnel du chef coutumier à longtemps été la référence qui a organisé les systèmes de régulation des rapports sociaux et économiques et ce à tous les niveaux, de la localité aux sommets de l'État. Les deux guerres ont également suscité des réflexes identitaires créant des espaces importants où se sont renforcés le pouvoir et donc la légitimité de systèmes informels de gouvernance. Il semble donc important de mieux considérer ce(s) système(s) informel(s) de gouvernance qui participe(nt) encore fortement à la structuration de la société congolaise. Comme le souligne Bayart, la démocratie en Afrique nécessite la

prise en compte de trois dimensions caractéristiques des sociétés subsahariennes, soit : « les lignes historiques de l'inégalité sociale, des répertoires culturels autochtones du politique et de l'économie politique de l'Etat postcolonial » (Bayart, 1991, p. 12).

Certes, la plupart de ces systèmes de gouvernance informels qui traversent le secteur minier, ne bénéficient que d'une très faible légitimité auprès des populations dont ils ponctionnent les richesses. Ces modes de régulation sont très souvent peu compatibles avec la mise en œuvre de politiques nationales basées sur la promotion et la défense de l'intérêt collectif.

Cependant, ces réseaux sont composés de plusieurs catégories d'acteurs et parmi eux des représentants de l'État (élus et/ou employés). Sans prise en compte anticipée de ces réseaux et des normes informelles qui en découlent, toute tentative de réforme des modes de gouvernance du secteur minier congolais semble donc vouée à l'échec. Car, là où l'État souffre d'un fort déficit de légitimité et de moyens de contrôle, ces réseaux sont reconnus comme des leviers d'intégration sociale et d'enrichissement personnel. Ils jouissent donc d'un grand pouvoir et d'une forte légitimité auprès des membres qui les constituent. Leurs dirigeants disposent d'une importante force coercitive basée sur la solidarité du groupe, le pouvoir économique, voire celui des armes. Il est en effet important de considérer que la majorité des réseaux ou systèmes informels de gouvernance sont souvent basés sur des valeurs telles que l'appartenance au groupe, la soumission au chef, la confiance, la reciprocité, la protection de ses membres, etc.

Dans cette perspective le droit serait le réseau social normatif contrôlé par l'État aux côtés duquel cohabiteraient, sur un pied d'autonomie complète, une multitude d'autres, placés sous le contrôle de collectivités extrêmement diverses utilisant à cette fin des modalités extrêmement variables (Vanderlinden, 2000).

Or, nous avons pu montrer que le processus de réforme étudié tend à ignorer

ces réseaux ou à les associer à des dérives démocratiques. Si tel est souvent le cas, il apparaît cependant important de considérer l'existence de ces modes de gouvernance parallèles, afin d'éviter une trop forte polarisation entre les modes de gouvernance dits « légaux » et ceux qui relèveraient de « l'illégalité » et de « l'informel ». En effet, le paradigme de la « bonne gouvernance » porté par la communauté internationale, associe trop souvent ces pratiques informelles ne relevant pas du modèle dit « universel », à des dysfonctionnements « illégitimes » voire illégaux : corruption, manque de transparence, arbitraire des décisions.

Une telle approche peut paraître appropriée dans un pays occidental où l'État est fortement implanté et dispose des moyens institutionnels et financiers pour mettre en œuvre ce type de gouvernance. La RD Congo, est loin de relever d'une telle situation : l'État est une institution à laquelle s'identifie difficilement toute la société congolaise. « État importé » est une expression du sens commun qui traduit un déficit d'identification des populations au fonctionnement de l'État. En conséquence, la loi, les institutions, et les représentants de l'État bénéficient d'une faible légitimité au sein de la société congolaise. Tout du moins, ils ne sont pas l'unique, ni la principale autorité qui assure la régulation des rapports sociaux, économiques et politiques.

Moins d'un demi-siècle après la décolonisation il apparaît de plus en plus que les droits africains, au sens positif du terme, tels qu'ils ont été hérités de la colonisation, sont de moins en moins capables de satisfaire l'aspiration des multiples sociétés africaines contemporaines à un minimum de normalisation de leurs relations sociales. Cette carence s'explique en grande partie par la crise aiguë – pour ne pas dire disparition—de l'État africain qui se constate en de nombreux endroits du continent (Vanderlinden, 2000).

Il en résulte que le cadre normatif de la « bonne gouvernance » et les normes qu'il véhicule sont principalement reconnus, mobilisés, voire instrumentalisés par certains membres de l'État, les bailleurs, les investisseurs et les experts internationaux qui en sont les initiateurs et les principaux bénéficiaires. A l'inverse, le secteur minier congolais demeure dominé par des systèmes informels de régulation qui fonctionnent

en dehors de toute référence à l'État de droit.

Une série d'hypothèses émerge suite à cette étude. Elles sont autant de pistes d'analyse qui mériteraient d'être explorées. Une première hypothèse consiste à affirmer que le secteur minier congolais peut être appréhendé comme un système à deux vitesses; non pas parce qu'il est structuré autour d'un pôle industriel et d'un pôle « artisanal » - qui sont loin de fonctionner en vase clos - mais plutôt parce qu'un mode de gouvernance légal et formel, peu fonctionnel et peu légitime, cohabite avec des modes de gouvernance illégaux, informels, mais très fonctionnels qui bénéficient souvent d'une forte légitimité auprès de puissants acteurs politiques et économiques qui organisent le secteur.

La seconde hypothèse en découle. Il apparaît qu'en faisant fi de l'existence de ces systèmes informels de gouvernance et de leur fort ancrage dans la société congolaise - et au sein de l'État - le processus de réforme aurait débouché sur une difficile cohabitation, voire un renforcement de la bipolarisation entre les systèmes formels de gouvernance et les systèmes informels. Ainsi, la tentative de renforcement d'un modèle de gouvernance, destiné à rationaliser les modes de régulation, aurait même participé à renforcer le clivage entre les modes de régulation formels et informels dans le secteur minier congolais.

Une troisième hypothèse émerge. Il est possible que la réforme du secteur minier ait pu encourager un nombre important d'acteurs à privilégier des modes de gouvernance informels afin de conserver, voire d'augmenter les avantages que leur procurait l'ancien système.

Autre piste d'analyse : les conditions d'implantation et les nouvelles normes contenues dans la réforme participeraient à l'enracinement d'un type de

« gouvernance négociée »<sup>160</sup>.

Un mode de gouvernance négociée peut être défini comme un mode de régulation résultant d'un processus de négociation et d'adoption d'un ensemble de normes issus des deux systèmes, légal formel et illégal informel. Il s'apparente à un compromis stratégique entre plusieurs parties engagées volontairement, ou non. La gouvernance négociée est un processus en constante évolution qui concerne des acteurs politiques et économiques impliqués à un niveau local, national voire international. Les emprunts effectués au système légal formel confère une certaine légitimité à ce type d'acteurs. Les normes de gouvernance empruntées au système illégal informel permettraient aux acteurs membres de ces réseaux, de s'octroyer d'importantes marges de manœuvre afin de préserver ou de renforcer leur pouvoir économique, social et politique.

Sur ce sujet, la contribution de Szabłowski nous a permis de saisir que l'actuelle hybridité des modes de gouvernance participe, non seulement à brouiller les rapports de pouvoir, mais aussi les frontières entre des mécanismes de régulation qui sont cependant tous nécessaires au projet de gouvernance démocratique (Szabłowski, 2007). Notre étude dépasse donc le constat de crise de légitimité de l'État congolais pour poser celle du modèle de développement qui participe à approfondir de telles tendances.

---

<sup>160</sup> « Gouvernance négociée volontaire » : expression utilisée par Froger, Géraldine. 2006. "Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable". *Mondes en développement*, vol. 2006/4, no 136, p. 11-28. Notre définition est aussi inspirée du concept « d'État négocié » développé par Romkema, Hans et Koen Vlassenroot. 2007. *Gouvernance et leadership dans l'Est de la RDC*. Gand: Oxfam-Novib, 39 p.

En privilégiant un modèle qui priorise le retour des investisseurs et l'implantation de « l'État de droit », les IFIs semblent avoir ignoré deux caractéristiques fortes de la société congolaise : le « pluralisme légal et la multiplicité institutionnelle » (Graulau, 2008; Vanderlinden, 2000). En effet, « au fondement de la solidité ou de la fragilité des États est donc la mesure selon laquelle leurs institutions et leurs modes de fonctionnement sont considérés comme légitimes aux yeux des populations » (Elong Mbassi, 2007).

Le modèle de la « bonne gouvernance », en contribuant à dépolitiser les enjeux de développement aurait évacué cette problématique. De telles pratiques initiées depuis l'extérieur questionnent la légitimité de ce modèle de développement : « Des mécanismes de consultation ont été mis en place mais de manière très artificielle et avec des résultats très modestes étant donné la situation d'insécurité prévalant dans plusieurs régions du pays » (Zacharie, 2003).

Depuis le début de la réforme, l'objectif de « participation » des populations inhérent au processus de « bonne gouvernance », a rencontré de nombreux obstacles. La tendance observée, consiste à « instrumentaliser » les populations sur la base de mécanismes de consultation circonscrits à un projet préalablement défini par les investisseurs, les bailleurs ou l'État. C'est donc en fonction de leurs propres ordres de préoccupation que ces modalités réduisent d'autant le potentiel d'expression des groupes sociaux. Intimement lié avec cette dimension de l'analyse, l'objectif de démocratisation de la gouvernance du secteur minier, et plus largement de la société congolaise, interroge le rôle joué par les IFIs dans le processus de réforme de l'État :

En résulte le caractère paradoxal du processus d'appropriation, du fait que, dans tous les cas, la mise en place du processus DSRP répond à une exigence provenant des organisations internationales et que l'on demande aux pays pauvres de s'approprier une démarche soigneusement définie à Washington où la Banque mondiale et le FMI ont fixé les règles du jeu et gardent un rôle central dans la formulation des politiques à mettre en œuvre, à travers leur

droit de *veto* sur l'accès aux ressources. Les DSRP n'ont donc pas ouvert la voie à des stratégies alternatives d'amélioration des conditions de vie et de travail des populations et demeurent, au contraire, très proches des programmes d'ajustement structurel antérieurs (Lapeyre, 2006).

De ce point de vue, le processus de réforme de la loi et des institutions minières, révèle une pénétration toujours plus importante des IFIs dans la définition des orientations de politique nationale, basée sur un renforcement des conditionnalités associées aux prêts. De telles pratiques apparaissent en contradiction avec les déclarations de la Banque mondiale qui, au début des années 1990, développait un discours sur l'importance d'assurer aux Etats africains une plus grande marge de manœuvre en réformant leurs politiques interventionnistes :

En résumé, les donateurs devront jouer un rôle de plus en plus important dans l'appui des institutions et programmes nationaux. Cela les obligera à se montrer moins dirigistes, à moins de s'occuper de la gestion au jour le jour et à reconnaître qu'une croissance durable et équitable ne sera possible en Afrique que si les gouvernements africains sont disposés à créer le contexte favorable nécessaire. L'expérience des années 1980 tend à montrer que les réformes des politiques et programmes doivent non seulement être bien formulés, mais qu'elles doivent aussi être socialement et politiquement acceptables (Banque mondiale, 1990).

Ainsi, malgré le passage annoncé par la Communauté internationale à un modèle de gouvernance négocié et participatif, l'analyse des nouvelles politiques de « lutte contre la pauvreté » met en exergue le renforcement du régime des conditionnalités (Campbell et Losch, 2002). Comme nous avons pu le constater, les espaces de délibération, d'élaboration et d'adoption des normes du secteur minier congolais se sont situés à un niveau international. Une fois transmis et soumis pour adoption aux instances politiques du pays, le processus politique semble verrouillé, et les outils adoptés sont difficilement réinterrogés, voire adaptés ou redéfinis.

Même si l'option participative est censée permettre une participation toujours

accrue des acteurs privés au développement social et économique du secteur, ni les ONG de développement, ni les firmes privées, pas plus que les bailleurs n'ont la responsabilité de garantir aux populations congolaises la promotion et le respect de l'intérêt collectif. Ainsi, même s'il est encore profondément dysfonctionnel, et largement « privatisé », c'est bien à l'État que revient la responsabilité de définir des politiques de développement qui soient adaptées aux besoins des populations. La légitimité du modèle de développement tel qu'il a été conçu et implanté dans le secteur minier congolais est à ce titre l'objet de fortes interrogations. En l'absence d'un État doté de moyens, de compétences et d'un fort leadership politique, les règles du libre marché ne constituerait pas une garantie pour que soient préservés la paix, l'intérêt général, la cohésion sociale et que soit jugulée l'augmentation des inégalités. La libéralisation économique associée à une réforme rapide et en profondeur des rôles et statut de l'État, aurait donc participé à l'approfondissement des impacts négatifs du secteur minier sur la société congolaise.

On assiste alors à un profond «décalage entre le formel et le réel, la corruption et l'échange généralisé de faveurs » (Geffray, 2000; Olivier De Sardan, 2004). Dans un tel contexte, il semble que seul un modèle de gouvernance en mesure de considérer la cohabitation de plusieurs sources de pouvoir puisse être en mesure de favoriser un véritable « compromis » qui prendrait en compte l'existence des différentes bases de légitimité qui structurent la société congolaise.

Nous avons vu que de nombreux obstacles devront être surmontés pour tenter de réduire les impacts négatifs de l'industrie minière et convertir le secteur en levier de développement. Le nouveau gouvernement de la RDC reconnaît sur ce point que : « le processus de restructuration et de libéralisation du secteur minier amorcé en 2004 sur l'ensemble du pays, n'a pas encore donné toute sa pleine mesure (...) » (République démocratique du Congo, 2007a). L'étude du secteur minier congolais révèle que l'adoption de « bonnes politiques institutionnelles » (gouvernance

normative) ne débouche pas forcément sur l'instauration de bonnes pratiques (gouvernance réelle) : « Lorsque le droit déploie ses effets de manière seulement technico formelle, il peut conduire à une situation dans laquelle les mécanismes juridiques se perfectionnent alors même que la situation sociale se détériore » (Chemillier-Gendreau, 2002).

Plus encore, parce qu'il semble que les réformes portent en elles et génèrent des dysfonctionnements qu'elles étaient censées résoudre, l'évaluation du processus de réforme de la gouvernance du secteur minier congolais nécessite que soient explicités le rôle, mais aussi les responsabilités qui incombent à la fois aux IFIs, à l'État, aux firmes et à la société civile dans la dynamique du développement (Cling et al., 2002b). C'est alors qu'émerge l'épineuse question du partage des responsabilités entre tous les acteurs du développement, face à la détérioration rapide de la situation congolaise et aux alternatives à envisager pour sortir le pays de ce nouveau « marasme minier ».

### III.2.4 Quelles responsabilités sont imputables aux acteurs du développement ?

*« En démocratie le pouvoir se paye toujours en responsabilités » (Etchegoyen, 1996).*

C'est à ce titre que le rôle, la nature et l'envergure de l'engagement des acteurs du développement sectoriel méritent d'être interrogés. A cette question, notre thèse révèle les enjeux de responsabilité partagés entre les différents acteurs, dans leur tentative de réforme des pratiques et de conversion du secteur minier en levier de développement. Or, la responsabilité comme la légitimité sont des questions difficiles à poser. Elles supposent une intégration des acteurs à un cadre de référence commun dont le « nouveau désordre international » (Zacharie, 2005) se plaît à brouiller les

frontières. Ce cadre des politiques et des programmes de développement est d'autant plus important à considérer, qu'il demeure un espace public d'engagement mutuel dans lequel les Etats bailleurs et les pays du Sud sont amenés à rendre des comptes sur l'usage qui est fait de l'aide publique au développement.

La plupart des analyses menées par les bailleurs concluent, que les états dits « États faibles », sont en grande partie responsables de l'échec des réformes institutionnelles conçues comme étant « universellement » adaptées et donc légitimes. Certes, si la responsabilité des élites dirigeantes de la RD Congo dans les résultats décevants du processus de réforme du secteur minier est directement engagée, en revanche, les initiateurs et les auteurs du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) opèrent un raccourci analytique (République démocratique du Congo, 2007b) en imputant cet échec à la seule « mauvaise gouvernance ». Plusieurs questions se posent : la première est de savoir à quelles institutions il revient de définir la politique et les cadres normatifs du secteur minier congolais ; la seconde concerne le rôle qui incombe à l'Etat, aux bailleurs, aux firmes ou encore à la société civile dans la promotion du respect des normes existantes ; enfin, en fonction du contexte congolais, il convient d'envisager les stratégies opérationnelles à privilégier pour garantir leur application.

Au-delà du simple constat de « faillite de l'Etat » nous considérons comme Karel Arnaut, qu'il est important de se pencher sur les processus historiques de destruction des « principales coordonnées de la gouvernance étatique - ses temps et espaces, ainsi que ses acteurs, structures et institutions » (Arnaut et Kordt Hojbjerg, 2008, p.6).

### III.2.4.1 A qui revient-il de définir la politique et les cadres normatifs ?

Dans le contexte de la globalisation auquel s'ajoute un État fortement « internationalisé », le rôle et donc le statut des différents acteurs du développement subissent une profonde et rapide redéfinition. Nous avons pu mettre en lumière comment le modèle de la « bonne gouvernance » participe et encourage cette mutation qui fait passer une gestion hiérarchisée (verticale) à une gestion de type horizontal et partagé.

Si ce constat est largement partagé par les analystes de la gouvernance, en revanche la question de la redéfinition des responsabilités l'est de façon beaucoup moins évidente. Souvent, en cas d'échec des réformes, les diagnostics posés reviennent à constater les insuffisances des État et de leurs gouvernements à assumer leur mandat de développement.

Or, lorsque les bailleurs initient une réforme sectorielle, lorsqu'ils orientent le contenu des normes inscrites dans les nouvelles lois ou encore participent à une refonte des institutions, ils interfèrent, non seulement sur le fonctionnement administratif, mais aussi sur la politique de l'État : « Malgré un mandat légal lui interdisant d'agir politiquement, la Banque mondiale a depuis le début des années 90 renforcé ses propositions de réformes de nature politico-économique » (Cartier-Bresson, 2000).

On fait donc ici le constat, qu'en intervenant directement dans des domaines qui étaient traditionnellement du ressort de l'État - tel que la définition de l'agenda et des cadres normatifs - les acteurs économiques internationaux approfondissent une stratégie d'ingérence politique. A ce titre, la question qui se pose est la suivante : « A qui ces institutions doivent-elles rendre compte et sont-elles responsables devant ceux dont elles influencent directement le sort ? » (Woods et Narlikar, 2001). Dans la

mesure où le processus de réforme correspond à une certaine forme d'intrusion de la part des IFIs, non seulement technique, gestionnaire, mais aussi politique, se pose la question des responsabilités que sont prêtes à assumer ces institutions et celle des mécanismes d'imputabilité existants. La « valse hésitation » des bailleurs dans le processus d'accompagnement de l'État congolais traduisait bien l'absence de mécanismes de reddition de compte les concernant, même si les programmes de développement participent à légitimer un important transfert de compétences (et donc de pouvoir), de l'État congolais vers les IFIs et vers certains acteurs privés.

Nous assistons ici, à une réforme historique sans précédent initiée par les IFIs, dont le contenu participerait à « déresponsabiliser » et donc à délégitimer l'action de l'État sans véritable contrepartie, même si « ces dernières années, les institutions économiques internationales ont pris des mesures de responsabilisation. Cependant, il reste de nombreuses insuffisances » (Woods et Narlikar, 2001). Ces dernières sont illustrées par les résultats décevants d'une réforme destinée à renforcer la démocratie, planter une « bonne gouvernance », relancer la croissance et aider le pays à s'engager sur la voie de la « lutte contre la pauvreté ». Malgré les responsabilités prises par les IFIs, dans l'initiation de ce processus et la définition d'un agenda de développement, l'État congolais et les populations ne disposent actuellement d'aucun espace politique ni de mécanismes légaux pour rendre imputables ces institutions internationales.

Si dans le secteur minier congolais, l'État n'est pas encore en mesure d'assumer ses principales fonctions régaliennes, il n'en demeure pas moins que cette institution est la plus légitime pour élaborer des politiques de développement adaptées aux spécificités et besoins du pays. Tant dans les domaines du développement social, de la protection de l'environnement et de la sécurité humaine, seul l'État, par les mandats qui lui reviennent, est responsable pour garantir le bien-être collectif et redevable auprès de la population. Les débats théoriques foisonnent d'ailleurs autour de cette problématique de l'évolution du statut et du rôle de l'Etat

dans nos sociétés contemporaines, et plus encore concernant les Etats africains (Badie et Birnbaum, 1978; Campbell, 1999; Hébert, 2007; Hibou, 1999; Savard, 2007; Spanou, 2003; Vircoulon, 2007b).

Certaines études diligentées par des experts « indépendants » posent la question de la légitimité et des responsabilités qui devraient incomber aux IFIs, au regard des stratégies appliquées. Mais en l'absence de mécanismes démocratiques internationaux ou mondiaux de reddition de compte, ces questions demeurent encore en suspend. Le rapport du Bureau Indépendant d’Evaluation (BIE)<sup>161</sup> qui porte sur les résultats du FMI dans la détermination et l’emploi de l'aide aux pays à faibles revenus de l'Afrique subsaharienne pour la période 1999-2005 est par exemple assez critique sur l'action des IFIs. Couvrant une période qui correspond à l'introduction des DRSP (1999) par la Banque mondiale et à l'implantation par le FMI de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), les auteurs du rapport en concluent que :

Contrairement à la rhétorique institutionnelle, les programmes n'ont guère fait avancer la réduction de la pauvreté : un des thèmes récurrents de l'évaluation porte sur la distance entre la rhétorique du FMI sur l'aide et la réduction de la pauvreté et ce qu'il pratique effectivement au niveau des pays. Dans un certain nombre de cas, le partenariat du FMI avec la Banque mondiale (...) a brouillé la perception des responsabilités en matière d'aide et de réduction de la pauvreté au niveau des pays (Salop, 2007).

On peut donc conclure en disant que dans la mesure où les bailleurs

<sup>161</sup> Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a été créé en 2001 pour évaluer, en toute indépendance et objectivité, les politiques et les activités du FMI. En vertu de son mandat, il est totalement indépendant de la Direction du FMI et fonctionne de façon autonome vis-à-vis du Conseil d'administration.

participent à réformer l'État, contribuent à la définition de nouveaux cadres institutionnels et introduisent des normes devenues légales, leur responsabilité dans les résultats de la « lutte contre la pauvreté » est politiquement en jeu. Elle l'est autant par leur engagement en amont, dans l'élaboration et la définition des politiques, que par leur engagement en aval, dans les processus de mise en œuvre de ces mesures destinées à favoriser une « bonne gouvernance ».

### III.2.4.2 Rôle des différents acteurs dans la promotion du respect des normes existantes

En RD Congo, nous avons vu que l'État ne disposait que de très faibles moyens pour mettre en œuvre les nouvelles normes de développement contenues dans la réforme du secteur minier et pour veiller à ce que les investisseurs étrangers respectent les lois nationales. En outre, on suppose qu'au sein du gouvernement et des réseaux informels de gouvernance, certains responsables auraient intérêt à ce que les lois ne soient que partiellement appliquées, voire totalement ignorées. Pour de tels réseaux, la multiplication des systèmes de régulation crée des opportunités supplémentaires pour composer plus librement. C'est ainsi que l'existence d'« ordres légaux transnationaux », qui échappent en grande partie au contrôle de l'État et encore plus à celui des populations locales, contribue à brouiller les frontières de la responsabilité que se partagent différents types d'acteurs : privés-publics, locaux, nationaux et internationaux. Dans un tel contexte, il est donc important de favoriser les initiatives qui participent à clarifier, en les institutionnalisant, les responsabilités des différents acteurs dans le développement des pays hôtes.

En effet, si un grand nombre d'acteurs privés sont amenés à se substituer à l'État dans les fonctions de gestion de la production, de distribution de biens et de services essentiels, ils sont en réalité redevables de leurs actions et de leurs résultats uniquement face à leurs membres (associés, actionnaires, etc.). On ne peut donc pas

attendre des entreprises privées et des experts internationaux qu’ils soient imputables face à la population congolaise concernant les avancées en termes de développement induites par leurs actions par nature circonscrites et sectorielles. Pourtant, le respect de l’application de certaines normes leur incombe directement, qu’elles relèvent des lois nationales ou de mécanismes volontaires de régulation. Certaines initiatives internationales telles que, les principes de l’OCDE à l’égard des entreprises, le Processus de Kimberley ou encore l’Initiative pour la transparence des industries extractives (EITE) sont aussi destinées à favoriser l’application de standards internationaux de « bonne gouvernance ». Les firmes ont donc un rôle à jouer pour collaborer, avec l’État, avec leurs gouvernements d’origine et avec les bailleurs pour que leurs pratiques correspondent aux nouvelles normes internationales de développement. De plus en plus, les firmes minières et notamment les grands consortiums, cherchent à prouver que leurs pratiques relèvent des standards de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) et ce, plus encore dans les zones de conflits propices à des épisodes de violation massive des droits humains.

En collaboration avec l’État, les bailleurs et la société civile, les entreprises minières ont un véritable rôle à jouer dans les régions où elles s’implantent. Incitées, voire contraintes par le gouvernement, elles pourraient concilier leurs actions pour tenter de concilier leurs objectifs de développement avec ceux des territoires dans lesquels elles développent des activités. Sachant que nombre de grandes firmes doivent construire des infrastructures pour assurer le fonctionnement des complexes miniers – routes, électrification, adduction d’eau, etc. - c'est à elles que revient la conception des aménagements qui éviteraient aux sites concernés de se développer sous forme d’enclaves et de se muer à terme en zones de « non droit ».

Si les principes de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) sont généralement adoptés par les firmes, en revanche, l’étude du cas congolais nous montre qu’en l’absence de mécanismes institutionnalisés de contrôle et de reddition de compte, pas plus l’implication d’acteurs privés que publics ne présente une

garantie de « bonne gouvernance ». Dans la délimitation des responsabilités qui incombent aux firmes, comme dans les modalités d'application des normes ou dans les processus de reddition de compte, les outils légaux de régulation transnationale souffrent d'importantes défaillances (Salami, 2001). En RD Congo, les mesures légales et les outils contractuels fondés sur la philosophie de la RSE échouent en grande partie à limiter, à résoudre et à résorber les impacts négatifs de l'activité minière. Par défaut, c'est donc sur l'État que retombe la responsabilité de la gestion des impacts sociaux et environnementaux négatifs (Szablowski, 2007).

Cette dimension de la responsabilité sociale des investisseurs pose la question du rôle joué par les gouvernements des pays d'où sont issues ces entreprises, ou encore les institutions financières internationales telles que la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ou la Banque Africaine de Développement (BAD). Il convient en effet, de rappeler que les gouvernements des pays d'origine des entreprises, accordent d'importants soutiens financiers à leurs industries de pointe. Ainsi, certaines firmes implantées dans le secteur minier en Afrique conquièrent de nouveaux marchés grâce au soutien de financements publics, généralement distribués sous forme de prêts à taux préférentiels. A titre d'illustration, le gouvernement du Canada ou encore la Banque Européenne d'Investissement sont deux institutions qui contribuent à subventionner des entreprises occidentales qui investissent en RD Congo. Par ailleurs, ces gouvernements ont généralement souscrits à des initiatives de développement durable et de « lutte contre la pauvreté ». Derrière les accords de principe pris dans les sommets internationaux, rares sont les gouvernements occidentaux qui acceptent d'engager directement leur responsabilité politique pour contrôler le respect des principes de « bonne gouvernance » des firmes dont ils subventionnent les activités en mobilisant des fonds publics (Laforce, 2006). Certains chantiers ont cependant été ouverts à ce sujet. On citera par exemple le Canada qui en a chargé le Comité Permanent des affaires étrangères et du Commerce international du Sénat Canadien (FAAE, 2005) :

Le Comité proposait des objectifs concrets relativement à la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard d'un suivi et d'un contrôle plus efficaces des opérations des entreprises minières à l'étranger. Il faisait notamment référence à la nécessité d'établir des normes juridiques claires de reddition de compte et de développer des mécanismes fonctionnels visant la surveillance des activités de ces entreprises dans les pays en développement, de même qu'à l'intérêt pour le Canada d'établir une collaboration étroite et effective avec d'autres pays aux vues similaires, dans l'objectif d'assurer le renforcement de tels mécanismes (Laforce, 2006).

Au début de l'année 2009, un projet de loi privée est soumis, pour examen, à la Chambre de communes du Canada. Il porte sur « La responsabilisation des sociétés à l'égard de leurs activités minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement » (Chambre des Communes du Canada, 2009). Une telle initiative est novatrice dans la mesure où elle engage officiellement la responsabilité des firmes occidentales, et de leurs gouvernements, pour leurs activités dans les pays du Sud. Il s'agit non seulement de veiller à ce que les entreprises canadiennes se comportent de manière responsable sur le plan social et environnemental, mais plus encore d'engager la responsabilité politique des gouvernements qui soutiennent leur activité par des financements publics. En mars 2009, cependant, le gouvernement prend une position qui dédouane les autorités canadiennes de toute responsabilité politique concernant le comportement des entreprises canadiennes qui œuvrent dans des pays étrangers<sup>162</sup>.

Ces orientations vont à l'encontre des recommandations issues des « Tables rondes nationales sur la RSE et l'Industrie extractive canadienne dans les pays en

---

<sup>162</sup> Le ministre Day annonce de nouvelles initiatives en appui aux pratiques commerciales responsables des entreprises canadiennes à l'étranger, 26 mars 2009, N° 77, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Communiqué, international.gc.ca

développement»<sup>163</sup> organisées par le gouvernement du Canada (Groupe consultatif, 2007). Le rapport final de ces tables rondes, remis en mars 2007, concluait, en effet, à l'importance de reconnaître des enjeux de responsabilités politiques partagées dans l'application des normes nationales et internationales de développement. La réflexion ouvrait également sur la responsabilité des gouvernements occidentaux qui d'une part orientent les politiques des IFI dans le secteur extractif, et de l'autre soutiennent financièrement leurs entreprises minières pour faciliter leur implantation dans les pays du Sud. A ce titre, les IFIs ne peuvent être conçus comme des organismes objectifs et indépendants qui abordent, en dehors de tout rapport de pouvoir et d'intérêts, les enjeux de développement du secteur minier congolais.

La réforme du secteur impulsée par les IFIs semblait certes, destinée à relancer la croissance économique de la RD Congo, mais sur la base d'un engagement financier de grands groupes miniers originaires des pays bailleurs. Derrière leurs responsabilités qui se traduisent en termes de développement des pays du Sud, les intérêts financiers des pays membres de ces institutions internationales méritent d'être exposés: « En attendant, les pays membres de l'OCDE représentent 85 % des sorties d'investissements directs étrangers (IDE) dans le monde et 60 % des entrées » (Brunelle et Deblock, 1998).

Connaissant l'importance économique que représente le secteur minier pour les marchés occidentaux, les politiques de développement peuvent apparaître comme des instruments privilégiés par les bailleurs pour asseoir leur contrôle sur certains territoires riches en ressources. Plus que les représentants des Etats, ce sont aussi des

<sup>163</sup> Les tables rondes ont été organisées par un comité directeur de représentants du gouvernement du Canada qui travaillait en étroite collaboration avec le groupe consultatif. Ce dernier était composé de personnes venant de l'industrie, d'organisations syndicales, de la communauté financière socialement responsable, de la société civile et du milieu universitaire.

réseaux d'intérêts, des banques, des compagnies d'assurance et une bureaucratie internationale qui agissent directement sur la limitation de la souveraineté des Etats du Nord et du Sud (Strange, 1996). Ce sont ces mêmes pays qui détiennent une part importante de la dette extérieure des pays aidés, comme celle de la RD Congo :

Au début des années 2000, la dette extérieure congolaise qui équivalait une décennie plus tôt au montant estimé des biens mal acquis par Mobutu et son « clan » (8 milliards de dollars) atteignait plus de 13 milliards de dollars. Plus de 70 % de cette dette était due aux créanciers bilatéraux du Club de Paris, dont les deux tiers à cinq pays (Etats-Unis, France, Belgique, Allemagne et Italie (Zacharie, 2008).

Les gouvernements de ces pays sont donc directement intéressés par la relance de l'économie de la RD Congo et plus particulièrement dans son secteur minier et cela à plusieurs titres : celui d'investisseur et de créancier, mais aussi de membre politique de la communauté internationale ayant adhéré aux ODM et aux politiques de « lutte contre la pauvreté ».

Cette situation ne fait que raviver le problème posé par l'affaiblissement économique et la perte de légitimité politique actuelle du gouvernement congolais, alors que lui seul peut garantir la paix, la sécurité des citoyens sur son territoire et le développement économique et social du pays :

Si la liberté et le libre jeu du marché peuvent servir d'instruments pour la création de la richesse et le renforcement de la croissance, ils ne constituent pas une garantie pour la préservation de l'intérêt général et le maintien de la cohésion sociale. Les inconvénients du libéralisme et du libre jeu du marché devront être atténués et tempérés par la volonté politique axée sur les valeurs cardinales que sont la solidarité, la justice distributive et l'égalité des chances (République démocratique du Congo, 2007a).

Nous savons, qu'en RD Congo, la structuration ou la restructuration de l'État s'apparente à un processus long, qui nécessite un accompagnement renforcé du gouvernement par ses partenaires politiques et économiques. L'adoption des cadres

formels de la démocratie ne peut masquer le fait que ce pays est actuellement en phase de transition politique qui nécessite un agenda et des moyens adaptés à ses besoins internes. Plus encore, il semble que le rôle que pourrait jouer la société civile a été jusqu'à lors sous-estimé par le gouvernement et les bailleurs. Pourtant, cette société civile congolaise engagée dans la gestion des ressources naturelles du secteur minier dispose d'une véritable expertise, d'une bonne implantation locale et d'une volonté évidente pour garantir une meilleure application des normes. Deux facteurs limitent pourtant sa participation à la réforme des pratiques : le premier concerne le manque de moyens. Il limite les actions des associations congolaises engagées dans les secteurs de la défense des droits humains et sociaux des populations, de la promotion de l'environnement et du développement social. Le second est de nature politique. Il concerne le manque d'espaces sociaux et politiques qui permettraient un véritable engagement des associations au côté des populations. Car l'enjeu du respect des normes va bien au-delà des enjeux gestionnaires dans la mesure où il renvoie directement aux responsabilités politiques qu'ambitionnent bien entendu l'Etat, mais aussi les bailleurs et les firmes.

### III.2.4.3 Des stratégies opérationnelles pour garantir leur application ?

Réformer un secteur aussi stratégique que l'économie minière congolaise et ses modes gouvernance nécessite du temps, des objectifs et des volontés partagées. A ce sujet, il y a de cela un siècle, Jean Etienne Marie Portalis<sup>164</sup> qui était conscient de l'importance de la durée, écrivait en parlant des codes - ou des lois -, «qu'à proprement parler on ne les faisait pas, mais qu'ils se faisaient avec le temps »

---

<sup>164</sup> Jean Etienne Marie Portalis (1746-1807), œuvre pour Napoléon Bonaparte. Il est membre de la commission de rédaction du « Code civil des Français » adopté en mars 1804.

(Vanderlinden, 2000). Cette dimension mériterait donc d'être intégrée à l'agenda du développement car les délais d'application, généralement définis en fonction des exigences économiques des bailleurs, ne peuvent à l'heure actuelle garantir le potentiel d'application des réformes.

Quant aux objectifs de croissance imposés au pays, ils paraissent de plus en plus irréalisables. Face à la situation actuelle en RD Congo (guerre, crise économique) ces objectifs devront être revus à la baisse, car leur maintien pourrait continuer à grever les capacités du gouvernement à satisfaire aux attentes des bailleurs multilatéraux et donc à suspendre les aides accordées qui demeurent toujours conditionnées aux logiques de résultats :

(...) le DSRP-I ne prévoit une croissance suffisante pour réduire la pauvreté qu'à partir de 2009 (8,1% de croissance minimum pour 5% d'inflation), ce qui rend impossible toute réduction significative de la pauvreté à court terme et risque de mener à la construction d'un cycle de croissance économique reposant sur un cimetière social (Zacharie, 2003).

Plutôt que de déboucher sur une réduction de l'aide ou sur un renforcement des conditionnalités, un tel contexte devrait être propice à une révision des prévisions macro-économiques par les bailleurs. Afin d'envisager une telle évolution dans les stratégies, cette étude révèle l'importance de remédier au manque chronique de coordination entre les bailleurs du pays :

Une coordination renforcée entre tous les acteurs, FMI inclus, devrait être considérée comme une priorité en ce qui concerne les pays post conflits, alors que la communauté internationale a tendance à renforcer sa coordination quand il s'agit des pays ayant de bonnes performances (Raffinot et Rosellini, 2007).

L'envergure, mais aussi la nature de l'engagement de la communauté aux côté

du gouvernement seront déterminantes pour accompagner le long et laborieux processus de « reconstruction de l’État » et de réforme de son secteur minier. Dans un pays comme la RD Congo, la réussite de cet objectif de réforme et de reconstruction exige que des bailleurs misent davantage sur les phases d’accompagnement du processus de développement que sur une logique de résultats. Cette étude met en exergue l’importance de réformer le secteur minier, non seulement à partir d’une approche sectorielle, gestionnaire et économique, mais aussi par une meilleure prise en compte des dimensions transversales qui renvoient à des dimensions politiques, sociales et environnementales.

A cela s’ajoute la nécessité d’une reconnaissance et d’une meilleure compréhension du secteur informel, qu’il s’agisse du secteur minier artisanal, ou encore des modes de régulation « informels » qui contribuent à structurer l’économie, la vie politique et sociale congolaise. Ils ne peuvent plus continuer à être ignorés, contournés ou encore abordés uniquement comme les indicateurs d’un secteur souffrant d’une « mauvaise gouvernance ». Adopter une vision normative, qui consiste à rejeter en bloc l’existence et la légitimité de tels modes de production ou de régulation, risque de creuser le fossé entre les exigences des bailleurs et les pratiques réelles de gouvernance. A ce titre, il semblerait pertinent que les bailleurs et les firmes, en collaboration avec l’État, coordonnent des actions de recherche afin de documenter le fonctionnement de ces réseaux et de ces systèmes de production. Une fois mieux connus, les différents acteurs seraient en mesure de décider lesquels d’entre eux sont légitimes et lesquels, relevant de pratiques incompatibles avec les politiques du gouvernement, pourraient être réformés, voire interdits et leurs membres éventuellement traduits en justice.

Afin d’impulser une véritable politique de « transparence », il semble en effet important d’élaborer des processus qui soient en mesure de questionner la légitimité et donc la légalité de certaines pratiques, tant de la part des investisseurs, des

membres du gouvernement et de la fonction publique, de la société civile que des bailleurs. Pour ce faire, il importe que tous les acteurs reconnaissent la dimension « éminemment politique » de la réforme du secteur minier, menée au nom de la « bonne gouvernance » (Campbell, 2001a). Il revient donc aux bailleurs d'adopter une stratégie d'engagement à long terme, qui soit véritablement en mesure de prendre en compte les spécificités du pays et les obstacles budgétaires, techniques, administratives et politiques auxquels doit actuellement faire face le gouvernement en place.

Pour favoriser la participation des acteurs de la société civile qui sont les véritables experts des enjeux de développement, il serait nécessaire d'ouvrir des espaces sociaux et politiques d'échange et d'expression. Ces mesures passent en partie par un meilleur financement des associations congolaises de défense des droits humains, sociaux ou encore engagées dans une meilleure gouvernance des ressources naturelles, mais plus encore par la reconnaissance des bailleurs et du gouvernement pour disposer d'une liberté d'expression et d'engagement. Pour l'heure, la légitimité technique qui recourt à la logique expert, tend à prendre le pas sur la légitimité sociale et politique du modèle; cette dernière nécessiterait en effet la confrontation des savoirs par la participation publique, base même de la citoyenneté (Szablowski, 2007). Nous avons ici cherché à montrer combien il était important de dépasser l'approche technocratique dans laquelle les bailleurs définissent unilatéralement les secteurs d'intervention prioritaires destinés à faire la promotion d'une « ingénierie démocratique » (Chemillier-Gendreau, 2002).

Face à de tels constats, certains analystes adoptent un point de vue critique en considérant que : « Le développement, longtemps instrument clé de l'unification de l'espace national est aujourd'hui facteur de dislocation, les dynamiques économiques externes étant plus fortes que les dynamiques internes » (Piotte, 2001). Notre étude qui porte (en termes de développement) sur les impacts de la promotion du marché

des matières premières dans un pays éminemment complexe, illustre l'affirmation suivante : « En s'universalisant, la crise du pouvoir démasque le mauvais enracinement de la greffe occidentale » (Chemillier-Gendreau, 2002).

Poser la question de la responsabilité des acteurs du développement par le biais d'une analyse des politiques, permet de questionner non seulement les failles de la démocratie nationale, mais aussi celles de la démocratie mondiale ou internationale. Comme le souligne Chemillier-Gendreau, le modèle de développement actuel ne peut masquer la forte dépendance qui existe entre les enjeux économiques et politiques. Déjà dans les années 1980, certains auteurs posaient la question du partage des responsabilités : « Pourquoi ne pas admettre que la responsabilité de l'échec est collective, et enfin amorcer un vrai dialogue dans un langage dégagé des intérêts, des idéologies et des rancœurs ? » (Dumont et Mottin, 1981).

Notre étude du secteur minier congolais permet d'illustrer la complexité des enjeux qui sous-tend l'initiation d'un processus de réforme. Elle montre ainsi les impacts incontrôlés que de telles politiques peuvent avoir lorsqu'elles échouent à prendre en compte les spécificités d'un pays et à reconnaître la nécessité de construire une politique de développement. Ainsi, l'une des principales conclusions de notre étude consiste à démontrer que le développement économique du secteur minier en RD Congo ne correspond qu'imparfaitement à une reprise du développement pour le pays et ne contribue pas nécessairement à l'amélioration significative et durable des conditions de vie des populations.

Pour tenter de remédier à cet état de fait, le cadre prescriptif de la gouvernance autorise l'instauration d'un « référentiel global » calqué sur le modèle de développement des pays du Nord, c'est-à-dire : « une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles » (Simoulin, 2003). L'exemple du secteur minier congolais démontre hélas les insuffisances d'un tel modèle qui aborde le développement à partir d'une

approche gestionnaire des problématiques sociales. Derrière la rhétorique qui conçoit la gouvernance comme un modèle de coordination entre des acteurs dégagés du poids des hiérarchies, une étude minutieuse du secteur minier permet de mettre à jour des asymétries de participation et de pouvoir qui limitent les capacités de contrôle de l'État et la participation de la société civile.

Il en découle une réelle préoccupation pour clarifier le rôle joué par les IFIs et les bailleurs qui, par le biais de leurs réformes et de l'aide publique au développement, participent à l'affaiblissement de la souveraineté des pays aidés. Il convient également de rappeler quelques principes qui fondent le droit international, afin qu'en l'absence d'un gouvernement mondial, les pays du Sud se réapproprient leurs politiques de développement au profit de leurs populations :

Il est impératif toutefois de laisser ces sociétés [du Sud] sécréter elles mêmes les formes juridiques et politiques par lesquelles elles peuvent gagner en contrôle politique et social sur leurs gouvernements et en transparence de la décision. La cour internationale de justice affirme avec force que les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci pour autant bien entendu qu'elles ne violent aucune obligation de droit international (Chemillier-Gendreau, 1995).

En RD Congo, les récentes initiatives de révision de la loi minière et de rééquilibrage des rapports entre l'État et les firmes minières (renégociation des contrats léonins), attendus avec impatience par la société civile, illustrent la nécessité, mais aussi les difficultés d'instauration de processus internes destinés à mettre en concordance les outils de politiques publiques, les pratiques et le mandat de promotion de l'intérêt général qui incombe à l'Etat. Seuls, des processus de développement multipartites et collaboratifs initiés par le gouvernement, semblent en mesure de permettre certaines avancées dans la construction de modes de gouvernances adaptés aux besoins du pays.

## CONCLUSION

Cette thèse relève d'un travail exploratoire destiné à évaluer dans quelle mesure le processus de réforme du secteur minier congolais -2002 à 2008- conçu par les IFI, est un vecteur d'évolution vers une « meilleure gouvernance » porteuse de croissance économique et de « lutte contre la pauvreté ».

L'analyse est basée sur une étude systématique des conditions d'élaboration et d'implantation de ce processus de réforme et de ses implications sur le terrain congolais. Pour ce faire, un repérage des principales catégories d'acteurs s'est avéré indispensable pour comprendre leur rôle dans l'initiation du processus, dans son orientation, et dans les premières étapes de la construction d'une nouvelle architecture institutionnelle.

Dans un premier temps, nous présentons une mise en contexte théorique. En proposant une analyse de l'évolution du concept de gouvernance, il s'agit de saisir les soubassements d'un processus de réforme dont les caractéristiques éclairent les évolutions récentes des conceptions du développement élaborées par les institutions financières internationales et par la communauté internationale. Cette partie du travail permet de faire ressortir les principales mutations qui ont amené la communauté des bailleurs à bâtir une approche consensuelle du développement. Basée sur l'implantation de la « bonne gouvernance », cette approche participe à l'objectif de « lutte contre la pauvreté » dans les pays ayant implanté les réformes recommandées. Plusieurs concepts clés apparaissent dans l'analyse comme autant d'instruments de traduction des évolutions en cours, dans les politiques de développement : démocratisation, participation, privatisation, décentralisation.

Dans un second temps, la mise en contexte historique permet d'analyser le processus d'opérationnalisation de ces politiques et ce, à la lumière des politiques de développement menées par les IFI en Afrique dans le secteur minier et en RD Congo depuis les années 1980. Ce double exercice de mise en contexte, théorique et

historique, consiste à saisir les implications induites par de telles évolutions et à faire avancer la description des politiques de développement menées par les IFI en RD Congo et dans le secteur minier à partir des années 1980.

Dans le contexte de la reprise des programmes de développement, ces deux moments de l'analyse ont ouvert des fenêtres de compréhension sur le processus de réforme des cadres légaux et institutionnels du secteur minier congolais, initié à partir de 2002.

La partie centrale de la thèse se compose de deux articles et de deux chapitres de livres, tous acceptés pour publication. La cohérence de ce corpus découle d'une approche théorique et méthodologique des implications des bailleurs dans le processus de relance de la croissance et de la « lutte contre la pauvreté ».

Le premier article est consacré à une étude approfondie des reconfigurations normatives et institutionnelles faisant suite à l'adoption d'une nouvelle loi minière, et à la modernisation des institutions. Il permet d'élaborer des pistes d'analyse, mais surtout de poser, en termes de développement un ensemble de questions concernant les retombées induites par ces nouveaux instruments de gouvernance.

Les second, troisième et quatrième articles permettent d'amorcer une plongée dans la réalité du secteur minier congolais. Ils intègrent les résultats de recherches obtenus lors des trois séjours d'étude réalisés dans quatre provinces de la RD Congo entre novembre 2007 et octobre 2008, Kinshasa la capitale politique du pays le Kasaï-Oriental, le Katanga et les Kivu, principales zones minières du pays. Ces articles sont le fruit de la collecte et de l'analyse de la littérature grise, des notes prises lors des multiples entretiens menés avec des acteurs du secteur minier, et des observations de terrain. Ce travail exploratoire, descriptif et analytique offre une vision de la « gouvernance réelle » telle qu'elle s'organise et se structure dans les principales provinces minières du pays.

Si plusieurs dimensions de la gouvernance minière peuvent être évoquées, cette étude fait le choix de trois thématiques qui, du point de vue de la sociologie politique, semblent centrales dans un questionnement sur le levier de développement,

la dimension des droits humains, la protection de l'environnement, et les conditions sociales de vie et de travail des mineurs.

La troisième partie de la thèse consiste en une synthèse et une discussion destinées à mettre en perspective, résultats du travail d'analyse documentaire et de terrain, et pistes théoriques travaillées dans la première partie de la problématique. Les annexes (Appendices) permettent de présenter, la démarche méthodologique privilégiée, les documents de travail, les notes de terrain et les outils d'analyse. Compte tenu de certaines contraintes imposées par les normes éditoriales, nous avons joint les schémas et les documents de travail accompagnant les articles en annexe de la thèse.

Afin de conclure ce travail de recherche, nous proposons un retour sur l'une des dimensions contenue dans un récent rapport de la Banque mondiale, intitulé « République démocratique du Congo, bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance » (Banque mondiale 2008). Dans ce document, il est souligné que la réforme du secteur minier doit déboucher sur une amélioration rapide de la gouvernance, dans la mesure où le pays s'est doté d'une nouvelle réglementation de qualité. Il est également précisé que la « bonne gouvernance » favorise le processus de développement.

Une des conclusions majeures de ce travail consiste à révéler une certaine ambiguïté, si ce n'est une confusion entretenue par les bailleurs. Ceux-ci sont effectivement tentés d'assimiler l'adoption d'une nouvelle loi, règlement ou rénovation du cadre institutionnel, à une évolution rapide et profonde des pratiques dans le secteur minier congolais. En effet, nous avons pu démontrer que la gouvernance est loin d'être un secteur d'intervention qui relèverait uniquement d'une logique gestionnaire, légaliste ou encore technique. La structuration et les modes de gouvernance qui organisent le fonctionnement du secteur minier congolais sont avant tout le produit d'une histoire. Celle de la rencontre entre différentes cultures – quelles soient basées sur des appartenances ethniques, professionnelles, générationnelles, etc.

- , des dynamiques territoriales, ou encore des rapports de pouvoir qui en font un enjeu éminemment politique. La gouvernance minière est également apparue comme une problématique qui relève certes de l'État, mais bien au-delà. De multiples réseaux informels, d'institutions décentralisées, ont servi et continuent à palier au « manque d'État » en RD Congo et/ou aux différentes formes historiques de sa « privatisation » (Hibou 1999). A ce titre, nous avons pu illustrer dans quelle mesure « l'État » congolais est un enjeu constant de pouvoir politique et surtout économique et ce, depuis les débuts de la colonisation. Une des particularités de la RD Congo est que ces luttes de pouvoir engagent directement, non seulement les Congolais, mais certaines puissances occidentales et nombre de pays voisins attirés par les matières premières dont le niveau de qualité et de quantité est inégalé dans le continent africain. Si au cours des siècles, les stratégies d'appropriation, d'exploitation et de contrôle des ressources minières ont évolué, une constante demeure. Face aux opportunités d'enrichissement personnel des élites au pouvoir, le contrôle des ressources minières a constitué un autre levier privilégié d'enrichissement qui a facilité l'accès à une domination armée, voir une accession à des postes de responsabilité politique.

Ce constat est au centre de l'analyse des bailleurs, qui en prônant le passage à une démocratisation de l'État basée sur l'implantation « bonne gouvernance », vise deux principaux objectifs :

Le premier objectif consiste à « dépolitisier » la gouvernance du secteur minier congolais afin de garantir un meilleur fonctionnement de l'Etat. A ce titre, nous avons pu montrer que le programme de réforme se base sur la recherche d'une efficacité optimum entre les acteurs –politiciens, producteurs, financiers - et le marché. Cette étude a en effet permis de mettre à jour certaines correspondances entre les orientations politiques associées au Consensus de Washington et les objectifs et instruments de politiques adoptés dans le cadre de la réforme du secteur minier : une croissance tirée par les exportations de matières premières, une libéralisation des cadres légaux, la promotion des investissements privés, ou encore des réformes

structurelles d'envergure (Zacharie 2003). Il en résulte une refonte rapide et profonde des rôles et statuts dévolus à l'État dans le secteur minier. Si l'État est amené à renoncer à ses fonctions de producteur de matières premières et d'institution en charge d'orienter et d'élaborer les politiques sociales, environnementales et économiques, en revanche, il est confirmé dans ses fonctions de contrôle et de promotion des investissements. Nous assistons donc, non pas à un retrait de l'État, mais plutôt à une reconfiguration des modes de gouvernance au profit de nouveaux acteurs privés tels que les experts, les entreprises, ou encore « certains secteurs de la société ». C'est à différentes catégories d'acteurs privés qu'il revient désormais d'occuper des fonctions anciennement détenues par les institutions politiques et par les administrations publiques. Les bailleurs partent de l'hypothèse qu'une gouvernance collaborative basée sur des standards de type technique et gestionnaire serait plus efficace pour relancer la croissance et « lutter contre la pauvreté » qu'une approche politique, ou politisée des enjeux miniers. Cette tentative de dépolitisation se traduit en partie par une approche inspirée des théories économiques voulant que les inégalités se réduisent "mécaniquement" avec la reprise de la croissance et du développement économique du pays (Kuznets 1955) et cela, grâce à l'implantation d'une « bonne gouvernance ».

De là, découle le second objectif de la réforme qui consiste à planter une forme de gouvernance basée sur un processus rapide de « démocratisation » et de reconstruction de l'État congolais. En impulsant ce qui est conçu comme une rénovation des modes d'exercice du pouvoir et en adoptant les cadres associés à l'existence d'un « État de droit », les bailleurs poursuivent un objectif d'intégration accélérée de l'État congolais au marché et aux espaces de gouvernance mondialisés. Une des injonctions contenue dans les programmes de développement, consiste en effet à sécuriser les droits privés à partir de nouvelles règles définies par des standards internationaux qui dominent dans ce secteur. L'étude du contenu de la loi minière et de son règlement a permis de clairement illustrer une tentative

d'alignement des normes sur celles déjà adoptées par de nombreux pays au Sud comme au Nord. Il en découle une approche normative et technocratique de la gouvernance dans laquelle les stratégies de développement du pays sont définies en amont par des institutions internationales. La Banque mondiale et le FMI semblent donc privilégier, une approche a-culturelle de la gouvernance et par là, un modèle adapté aux exigences des acteurs économiques et financiers privés. Nous avons pu montrer que loin d'être a-historique, cette conception de la gouvernance est historiquement marquée. En effet, elle comporte nombre d'attributs que Campbell associe à une troisième génération de réformes dans le secteur minier; réformes qui sont impulsées par les institutions financières internationales dans les pays d'Afrique (Campbell 2004). Si cette approche peut par ailleurs sembler a-historique c'est qu'elle ne prend que partiellement en compte le contexte d'adoption des nouveaux instruments de gouvernance dans un pays qui, en 2002 sort difficilement de deux guerres qui ont profondément affecté les capacités de l'État.

Ici réside un premier facteur important de blocage pour la mise en œuvre de cette réforme. Les différents ordres de temporalité - culturels, politiques, sociaux et économiques - sont loin de correspondre entre eux (Arnaut and Kordt Hojbjerg 2008). Ainsi, la réforme impulsée par les IFI privilégie la temporalité économique et financière, sans véritablement tenir compte des autres dimensions de la gouvernance. Or, elles se sont par la suite révélées constituer des facteurs déterminants pour envisager une véritable évolution des pratiques.

Cette étude aura aussi permis de mettre à jour un second facteur de blocage dans la tentative de normalisation des pratiques, en montrant combien la gouvernance du secteur minier congolais est structurée à partir de la coexistence de plusieurs systèmes normatifs. De par leur existence, ces derniers confèrent aux lois et institutions publiques une légitimité et donc une portée relativement limitée. Chauveau et de Sardan nous ont fourni sur ce sujet, de solides outils de compréhension et ces réalités sociales sont loin d'être des phénomènes typiquement

congolais ou africains. En l'absence d'un État doté d'institutions fonctionnelles bénéficiant d'une forte légitimité, il s'avère que la connaissance fine de ces systèmes et de ces normes secondaires de gouvernance est d'autant plus importante à développer (Chauveau et al. 2001). Fort d'une telle approche méthodologique, nous avons tenté un premier repérage exploratoire des différents systèmes de gouvernance qui organisent le secteur minier congolais. Trois dimensions structurent cette partie de l'analyse.

La première, qui a trait aux importantes disparités qui existent entre les provinces étudiées laisse apparaître de façon évidente, que leurs caractéristiques territoriales, leur histoire sociale, économique et politique ou encore les types de minerais exploités, influencent grandement les modes d'exploitation et de mise sur le marché. On constate à ce propos, que le peu d'importance donné à l'évaluation préalable des modes de gouvernance du secteur minier artisanal pourtant dominant, favorise l'implantation de systèmes informels.

La seconde dimension concerne la complexité qui caractérise les dynamiques de cohabitation, les logiques de concurrence, les espaces de convergence ou encore les contradictions entre ces différents systèmes normatifs. A ce titre, notre étude est de nature exploratoire. De fait, la courte durée de nos séjours de terrain et le choix de limiter l'étude à quatre provinces, ont en partie réduit nos capacités d'appréhension de cette complexité sociale. A ceci s'ajoute la particularité d'un terrain d'étude en constante évolution, qui se transforme au rythme très rapide de l'évolution des marchés, des alliances et des intérêts des différents partenaires. Malgré cela les premiers résultats obtenus sont déterminants dans notre compréhension de certains facteurs de blocage de l'implantation du processus de réforme étudié. En nous attardant sur la structuration des différents systèmes de gouvernance dits « traditionnels », locaux, nationaux, internationaux, privés, publics, ethniques, plus ou moins formels, plus ou moins légaux, nous pouvons élaborer une ébauche d'architecture du fonctionnement et des modes de cohabitation entre ces systèmes. A l'instar de certains chercheurs, il nous est possible de montrer comment le pouvoir

détenu par certaines organisations informelles, souvent illégales au regard des lois nationales, redouble et entre en concurrence directe avec les institutions officielles (Chauveau and Le Pape 2001). Souvent basés sur une logique de domination et de soumission des travailleurs et des populations locales par le pouvoir des armes, de tels systèmes participent à annuler les initiatives de renforcement de l'État et à freiner la transition vers un mode de gouvernance plus « démocratique ».

La troisième dimension porte sur l'insuffisance des moyens d'accompagnement mis en œuvre pour favoriser le processus d'appropriation de la réforme du secteur minier. Sur ce sujet, notre étude révèle des enjeux de responsabilités partagées entre les gouvernements successifs et les IFI. On peut émettre l'hypothèse que si ce processus d'accompagnement et de renforcement des capacités avait été mené dès le début, il aurait peut-être facilité l'appropriation des nouvelles normes contenues dans la loi et le règlement minier. Or, en l'absence d'une volonté politique forte et de moyens techniques et financiers, les autorités congolaises et les bailleurs ont échoué à « démocratiser » un processus qui est pourtant issu de politiques de développement dites « participatives ».

Il en résulte l'adoption de normes peu adaptées au contexte congolais qui, plus de cinq années après leur introduction, demeurent presque inconnues et donc faiblement légitimes pour la majorité des acteurs du secteur. En revanche, nous avons pu montrer que les lois sectorielles sont très bien maîtrisées –même si partiellement appliquées – par les investisseurs privés, pour une grande part étrangers, à qui elles semblent d'ailleurs directement destinées. Conséquemment, la loi minière et les institutions spécialisées sont connues, reconnues et fonctionnent essentiellement à partir de Kinshasa ou dans certaines « enclaves minières ». Ces zones minières, généralement très éloignées de la capitale politique du pays, continuent à échapper en grande partie au contrôle des pouvoirs publics.

Cette dimension de l'étude a ouvert une piste d'analyse féconde, qui consiste à examiner le processus d'internationalisation croissant de l'État congolais et de son secteur minier. En effet, cette étude permet de montrer l'empressement des bailleurs

pour obtenir des investissements privés étrangers, souvent au détriment des petits et grands opérateurs congolais. Suivant un processus d'adaptation et d'intégration aux marchés mondiaux, l'État congolais et son gouvernement central semblent à plusieurs égards plus directement connectés sur les réseaux politiques et économiques mondiaux que sur les réalités vécues par les populations des régions minières étudiées. En l'absence de véritables mécanismes de contrôle démocratique, garantis par l'autonomie et par un bon fonctionnement des pouvoirs judiciaires et législatifs, la légalité et la légitimité du pouvoir exécutif se trouve régulièrement mise en doute par la société civile nationale et internationale. Dans le secteur minier, deux épisodes interrogent la volonté politique et les capacités des gouvernements successifs à appliquer un mode de gouvernance « transparent et démocratique » pour emprunter la terminologie des bailleurs : la signature de contrats dits léonins, et l'opacité qui règne autour du contrat signé en 2008, avec un consortium chinois. Ces deux épisodes illustrent également l'inégalité des rapports de pouvoir et la position de faiblesse dans laquelle se retrouve l'État congolais lorsqu'il négocie les conditions de son développement avec des partenaires internationaux. Non content d'interroger la seule responsabilité des gouvernements successifs, ces cas d'études ouvrent également sur la responsabilité des IFI dans l'échec constaté à bien des égards, d'un processus de réforme dont elles sont les initiatrices. Il semble en effet, que les géniteurs de cette réforme aient négligé l'importance du processus d'appropriation et de renforcement des capacités de l'État.

Plus globalement, il ressort que la très forte implication des institutions internationales dans l'espace politique congolais, leur permet d'imposer des conditionnalités en matière de politique publique, mais aussi de « développement institutionnel ». Imposées sous contrainte financière, de telles injonctions induisent une forme supplémentaire d'ingérence politique. Celles-ci participent alors à superposer de nouvelles normes à celles déjà existantes. La faible compatibilité des systèmes normatifs qui en découlent, participe à la fragmentation des règles de

gouvernance et encourage les acteurs du secteur minier -locaux, nationaux et internationaux à élaborer des stratégies de contournement ou d'accommodement :

Qu'on la qualifie de criminalisation du politique, de gouvernement privé indirect, d'agouvernance néolibérale (*neoliberal ungouvernance*) ou de gouvernementalité transnationale, il est devenu évident que la gouvernance, dans le sens de création et d'imposition de règles, est tout sauf une affaire d'État dans la plus grande partie de l'Afrique contemporaine. Il est d'autre part généralement admis que cette caractéristique s'applique aussi bien à des sociétés « en paix » qu'à des sociétés « en guerre » (Arnaut et Kordt Hojbjerg, 2008, p.12).

Les membres du gouvernement doivent en conséquence, concilier les exigences des bailleurs internationaux avec les impératifs de renforcement de leur pouvoir et autorité à l'interne pour s'assurer le bénéfice d'une forte légitimité externe. En conséquence, la superposition de systèmes de gouvernance participe à créer des enclaves normatives qui se convertissent en autant d'îlots économiques, culturels et sociaux. Loin d'impulser une dynamique de développement global et intégré, de telles pratiques participent à creuser les écarts entre les détenteurs du pouvoir économique et politique, et les populations congolaises. En effet, si les élites politiques et économiques, nationales et internationales adhèrent à certains référents normatifs communs, en revanche, la majorité de la population continue à ignorer l'existence et le contenu de ces contrats de gouvernance de nature privée et donc les droits et devoirs qu'ils induisent. Il est alors possible de constater l'ineffectivité des lois et politiques mises en œuvre, dans la mesure où une majorité de leurs destinataires ignorent l'existence de ces outils de gouvernance, ou les connaissent mais résistent à les appliquer, ou encore tentent de les contourner afin de favoriser leurs propres intérêts (Boussaguet et al. 2004).

Il en résulte une forme « d'État négocié » (Arnaut and Kordt Hojbjerg 2008), une « privatisation informelle » (Romkema and Vlassenroot 2007) de l'État congolais et des modes de régulation du secteur minier. Une telle dynamique est un terreau

fertile pour asseoir le règne de l'impunité et de la corruption. En effet, l'opacité et la méconnaissance de ces systèmes normatifs par les populations locales sont plus compatibles avec des stratégies d'instrumentalisation du pouvoir, qu'à l'instauration d'un État de droit. Dans le secteur minier, l'exploitation artisanale constitue un terrain d'observation privilégié qui permet de constater les conditions extrêmes dans lesquelles sont confinés des millions de Congolais : Dégradation de l'environnement, violations massives des droits humains, absence de conditions de sécurité sur les sites. Ces zones de «non droit» illustrent dans quelle mesure les impacts de l'activité minière en RD Congo sont encore non maîtrisés.

En conséquence, l'étude des implications de la réforme du secteur minier dans le domaine des droits humains, des conditions sociales et économiques et de la protection de l'environnement amène à la conclusion suivante : le processus de réforme a échoué à faire évoluer les pratiques de manière à transformer ce secteur en levier de réduction des inégalités et de « lutte contre la pauvreté ». On peut aller jusqu'à dire que les reconfigurations induites par l'application des politiques de développement participent d'une violence désorganisatrice du tissu politique, économique et social, car elles superposent un modèle de gouvernance « importé » à des cultures dont le mode d'organisation originel n'est pas toujours adapté à leur intégration.

Cette thèse débouche donc sur la question de la légitimité, non pas du projet de réforme des pratiques, mais plutôt des stratégies adoptées depuis 2002 dans le secteur minier congolais. Une telle étude, qui porte sur l'évolution des modes de régulation, montre que la réforme de la gouvernance relève non pas d'enjeux techniques et gestionnaires, mais bien de choix politiques. Dans le cas de la réforme étudiée, les stratégies privilégiées ne reflètent que très partiellement les aspirations de la société congolaise. Conséquemment, elles ont échoué à promouvoir le bien-être collectif et la « réduction de la pauvreté » des populations. La base principale de légitimité de notre sujet d'étude s'appuie essentiellement sur des modes de régulation

contractuels et juridiques qui lui confèrent une « tournure normative » (Boussaguet and Jacquot 2004). Une hypothèse forte qui découle de notre analyse consisterait à dire que les réformes promues par les IFI, ont contribué à la désorganisation de la gouvernance minière qu'elles étaient pourtant censées résoudre.

Tenté par le fait d'évacuer la dimension politique de la gouvernance, le processus de réforme apparaît comme une « côte mal taillée » qui incite les autorités congolaises à recomposer des systèmes qui ne relèvent que partiellement d'un État dit de droit. Sans véritable prise en compte des particularités du secteur minier congolais, de la temporalité nécessaire à la « reconstruction » de l'État, ou encore en orientant essentiellement les politiques en fonction d'impératifs macro-économiques, les bailleurs auraient nié la « capacité et le droit des africains à inventer la démocratie, au même titre que les autres peuples du monde» (Bayart 1991, p.11). Là où la stratégie a consisté à imposer une gouvernance normative, on montre que les bailleurs auraient eu avantage à accompagner les gouvernements successifs dans un processus endogène d'élaboration d'une politique minière nationale. Il aurait aussi été du ressort des bailleurs, d'impulser une meilleure prise en compte de la transversalité des problématiques du développement que constituent la force armée, les normes du travail, la justice, les autres ressources naturelles, l'environnement, etc.

Il se dégage de cette étude, que la reconstruction, ou la construction de l'État congolais, si elle ne peut relever de l'ancien modèle colonial ou dictatorial, ne peut non plus être calquée sur les formes de l'État Nation occidental. L'étude des premières années de mise en œuvre de la réforme du secteur minier congolais démontre qu'il était tout à fait pertinent d'approfondir la connaissance empirique des modes de gouvernance et de régulation locales, nationales et internationales. Ce chantier de recherche relève à la fois de l'histoire, de l'anthropologie, de la sociologie ou encore des sciences politiques. Il participe à une compréhension renouvelée des conditions de production, des normes et donc des comportements, tout autant qu'à alimenter le débat et le processus de construction politique des modes de gouvernance minière.

## APPENDICE A      METHODOLOGIE

*« Nous touchons là, à l'une des caractéristiques de notre siècle: l'aptitude à résoudre de manière objective et réaliste des problèmes physiques et techniques et parallèlement l'inaptitude à résoudre, autrement que par les fantasmes, les problèmes d'ordre social, faute de posséder d'autres clés plus objectives ou de vouloir admettre qu'il puisse en exister ». (Elias 1991, p.25)*

### A.1 Introduction

Cette thèse se base sur une approche hypothético-déductive. La démonstration a été construite à partir d'une étude de la littérature existante - sources secondaires - et d'une recherche empirique de terrain - entretiens -. A plusieurs égards, notre démarche est de nature exploratoire : terrain relativement peu étudié par les chercheurs en sciences sociales, le secteur minier congolais est généralement abordé comme dimension d'études portant sur une approche géopolitique des conflits africains.

La méthodologie adoptée aborde essentiellement le "qualitatif". Elle est de nature à permettre la récolte de données concernant l'évolution des modes de gouvernance et de régulation du secteur minier congolais.

### A.2 Recherche documentaire

Pour la première étape concernant l'appropriation du sujet et de la problématique, l'étape de la recherche documentaire s'est avérée cruciale à plusieurs points de vue. Elle a permis d'effectuer un premier repérage des études existantes et d'envisager les facteurs limitatifs du champ d'investigation. Nous avons donc procédé à un repérage systématique des documents disponibles, à une étude préalable des

conditions d'accès à la documentation existante et enfin à la problématique de leur validité sur le plan scientifique.

### A.2.1 Caractéristiques de la littérature

#### A.2.1.1. Regards occidentaux sur la RD Congo

Traditionnellement, le secteur minier a été le domaine réservé des ingénieurs et des milieux financiers (Graulau 2008). Cependant, depuis quelques décennies, certains chercheurs ont abordé cette thématique à partir des sciences humaines : économie politique, géographie, sociologie politique, etc. Pour la plupart, ces recherches se situent dans le champ des études en développement et dans celui de la réforme des institutions.

Nous constatons que les problématiques de gouvernance posées par le secteur minier sont donc un domaine qui n'est plus ignoré des chercheurs. En outre, de nombreux pays ont été étudiés, tant en Amérique Latine qu'en Afrique.

La majorité des études existantes qui portent sur le Congo, sont le fruit de recherches initiées et menées par des experts mandatés par les organismes de développement et par les ONG internationales, de développement, basées en Europe ou aux Etats-Unis. Il arrive cependant que les organismes internationaux sous-traitent l'étape de la recherche, voire de l'analyse, à des organisations ou à des experts congolais présents sur le terrain.

Il convient de considérer que la majorité des recherches qui portent sur le secteur minier congolais est donc initiée et/ou financée par des organismes étrangers. À ce titre, ces recherches traduisent généralement les préoccupations de la communauté internationale ou de chercheurs occidentaux. Certains d'entre eux, pour la plupart de nationalité belge ayant vécu dans le pays, ont développé une réelle expertise sur la région des Grands Lacs africains. Leurs productions alimentent un fond important pour la recherche en sciences sociales. En effet, de par son passé

colonial, la Belgique dispose d'une tradition de recherche et d'archivage. Le Centre d'étude de la Région des Grands Lacs d'Afrique de L'Université d'Anvers, ou encore le Musée Royal de l'Afrique centrale de Tervuren, sont parmi les centres de recherche les plus spécialisés sur le Congo.

De nombreuses informations, notes de synthèses ou encore analyses de l'actualité circulent également par le biais de réseaux qui s'appuient sur Internet pour relayer et divulguer l'information (Eurac, Radio Okapi, Africa Mining Intelligence).

#### A.2.1.2 Conditions d'accès à l'information

##### A.2.1.2.1 La recherche universitaire en RD Congo

La RD Congo dispose de plusieurs universités dont la création remonte à l'époque coloniale. Depuis leur création, les universités congolaises destinées à former des cadres pour l'administration publique, n'ont bénéficié que de très faibles moyens pour construire une tradition de recherche. Le pays ne dispose pas non plus d'une tradition d'archivage et la plupart des institutions publiques n'ont pas les fonds nécessaires pour initier de tels chantiers. Les bibliothèques universitaires ne sont pas, ou mal pourvues d'ouvrages et d'études récentes. Les rares espaces de documentation existants sont intégrés à des centres culturels financés par les ambassades étrangères : Centre Wallonie Bruxelles à Kinshasa, Halle de l'Etoile à Lubumbashi (coopération française).

Cette dimension est d'autant plus importante à souligner que la plupart des études produites dans le cadre universitaire ou par les rares institutions de recherche congolaises, sont généralement éditées en format papier. De ce fait, les documents qui ont été produits il y a plusieurs années sont donc les plus difficiles à recenser. Plusieurs d'entre eux ont été découverts par le biais des entretiens au cours desquels le répondant se souvenait détenir une copie d'un rapport de recherche portant sur le sujet. Par ailleurs, il existe certaines revues congolaises - Congo-Afrique publiée par

le CEPAS - qui publient épisodiquement des articles de fond sur le secteur minier. Faute de moyens, leur diffusion est généralement limitée au territoire national et les tirages de ces revues sont parfois interrompus pour des raisons budgétaires.

Il est important de souligner que ce n'est que tout récemment que l'outil informatique commence à se démocratiser et se répandre au sein de la société de la RD Congo. Son usage demeure cependant encore limité, même au sein des universités et des administrations publiques. Lorsqu'il est utilisé, il nous est arrivé de constater, à plusieurs reprises, que la diffusion des documents se limitait à des cercles très fermés. Ainsi, pour le chercheur qui n'appartient pas aux réseaux congolais, il est à priori très difficile de connaître l'existence de certaines études et recherches.

#### A.2.1.2.2 Conditions d'accès aux ressources documentaires

Les documents spécialisés produits par les institutions internationales, ne sont pas tous accessibles par le biais de l'outil Internet. Malgré les efforts déployés par ces institutions pour divulguer leurs études, la mise en ligne est parfois différée de plusieurs mois. C'est donc en allant à la rencontre des acteurs de terrain que nous avons obtenu la plupart des études existantes qui portent sur la thématique minière congolaise. L'étape de la recherche documentaire s'est ainsi enrichie au fur et à mesure de la réalisation des terrains de recherche et de la structuration de nos réseaux de contacts. Il est un fait qu'avec un tel objet d'étude, qui cible un secteur très spécialisé et qui plus est, appliqué à un pays d'Afrique sub-saharienne, la collecte des données s'est parfois révélée être une véritable course d'obstacles.

Dans ce pays qui sort récemment de plusieurs décennies de dictature et de deux guerres, le rapport à l'information semble emprunt d'une grande ambiguïté. Depuis la tenue des élections multipartites d'octobre 2006, la liberté d'expression est revendiquée comme un droit fondamental. Cependant, elle est le fruit d'un long

apprentissage qui nécessite une période d'adaptation, à la fois de la part des autorités politiques et de la population. Encore aujourd'hui, la presse internationale continue à documenter des cas d'arrestations arbitraires de syndicalistes, de journalistes ou de militants d'associations de protection des droits humains qui ont publiquement exprimé leur opposition ou leurs inquiétudes, face à certaines décisions et actions prises par les différents échelons du gouvernement. Plusieurs informateurs rencontrés nous ont avoué préférer résider à Lubumbashi pour des motifs de sécurité personnelle : « en cas de nécessité, la frontière zambienne n'est pas loin ».

Quand au voyageur étranger, afin d'obtenir un visa il doit signer un formulaire dans lequel il s'engage à ne pas exercer d'activité de nature politique lors de sa présence sur le territoire congolais.

Or, en RD Congo, aborder la question de la « gouvernance du secteur minier » ne peut se faire sans aborder des sujets d'économie et de politique nationale et/ou locale. Il est donc très délicat d'aborder ce sujet qui relève de l'intérêt national, voir des intérêts privés des élites du pays.

L'information qui circule, oralement ou compilée dans des études et rapports, doit être maniée avec la plus grande précaution. Certaines études qui portent sur le secteur minier, généralement les plus récentes, sont difficilement accessibles. Il faut faire partie d'un cercle d'initiés, pouvoir compter sur des personnes ressources, et prouver sa bonne connaissance des enjeux pour envisager y accéder. Dans les réseaux internationaux et congolais, l'accès à certaines informations devient un enjeu de luttes d'influence structurant les rapports de domination. Dans le secteur minier, connaître l'existence de certaines études et plus encore les posséder, confère un statut privilégié au sein de la hiérarchie sociale.

La plupart des fonctionnaires et des élus rencontrés, nous ont évoqué l'existence d'études sur le secteur minier sans pourtant nous en faciliter l'accès. En revanche, certains employés de l'Etat, exprimant volontiers leur frustration face une hiérarchie qui ne prendrait pas en compte leurs doléances, ont tenu à nous faciliter l'accès à certains documents produits par leurs services. Les représentants des

institutions financières internationales (Banque mondiale) et de la coopération bilatérale, prônent la transparence et à ce titre nous ont facilité l'accès à tous les documents déjà rendus publics. Les experts miniers indépendants, consultants internationaux et représentants de firmes minières, ont généralement adopté une attitude de réserve. Certaines études existantes parmi les plus stratégiques sont toujours connues, et parfois en leur possession. Il faudra atteindre un haut degré de confiance pour arriver à obtenir certains documents de la part de ces acteurs, contrairement aux organisations de la société civile congolaise et internationale qui ont fait la promotion de leurs études et rapports, soucieuses d'en favoriser l'accès et la diffusion.

Une fois introduit dans certains réseaux, plusieurs documents nous ont été transmis accompagnés de mises en gardes telles que : « vous ne l'avez pas reçu, vous ne précisez pas la manière dont vous l'avez obtenu, je ne suis pas censé détenir cette étude, etc. ». Il s'agit principalement d'études de nature économique et juridique, non rendues publiques, qui possèdent une grande portée politique. De tels commentaires nous ont alertés sur la nécessité de porter une attention toute particulière à protéger nos informateurs et à leur garantir un total anonymat.

Nous nous sommes également interrogés sur le statut à donner à ces informations et l'utilisation qu'il convenait d'en faire. Nous reviendrons sur cette question.

En RD Congo, les rapports sociaux oscillent constamment entre ceux de nature formelle et ceux de nature informelle. Un tel contexte donne lieu à des situations parfois problématiques concernant les conditions d'accès à l'information. Il est important de noter par exemple, qu'à plusieurs reprises des répondants ont clairement exprimé le désir de recevoir une contrepartie financière pour nous avoir permis l'accès à certains documents. A l'inverse, étant nous-mêmes en possession d'études existantes publiées en Europe et non disponibles en RD Congo, nous avons tenté de faciliter leur diffusion dans les milieux de la recherche et de la fonction publique congolaise ; en contrepartie de leur accès, plusieurs personnes nous ont

proposé des sommes d'argent. L'attitude à adopter est alors loin d'être évidente, même si l'éthique de la recherche commande de refuser de monnayer le savoir et l'information. Il convenait de trouver la bonne attitude pour décliner les offres faites, sans pour autant mettre nos correspondants en difficulté. Ces situations se sont généralement résolues en donnant lieu à des discussions passionnantes sur le statut des données et de l'information en RD Congo versus en Europe. Généralement nos interlocuteurs semblaient plutôt étonnés de notre attitude, insistant pour dire qu'en RD Congo « tout se monnaye ».

#### A.2.1.2.3 Interroger la validité des données

Un des problèmes majeurs posé par le terrain congolais concerne la validité des données contenues dans les études produites. Ce facteur limitant se pose principalement pour les études basées sur des recherches quantitatives. Dans un pays où plus de 80 % de l'économie est informelle, la question de la validité des données se pose à chaque instant. Aucune des administrations publiques ne dispose d'un service statistique spécialisé et les chiffres qui sont produits sont, partout et par tous, considérés comme des données très approximatives.

Sachant que dans le secteur minier, une grande partie des matières extraites, commercialisées, transformées et exportées continuent à échapper au contrôle de l'État, les données disponibles traduisent une infime partie de la « réalité » minière. A titre d'illustration, des autorités minières rencontrées au Sud-Kivu nous ont informés que plusieurs organismes internationaux ont basé leurs études sur les volumes de minerais exportés par le Rwanda voisin pour tenter d'évaluer la production minière congolaise. Or ce pays n'étant pas producteur, l'équation voudrait que la majorité des exportations de minerais rwandaises aient pour origine une production congolaise.

Ainsi, le secteur minier congolais est actuellement dominé par une économie artisanale informelle, organisée autour de réseaux illégaux de revente, auxquels se rajoute une culture de la corruption qui prospère à grande échelle. Pour toutes ces

raisons, les chiffres contenus dans les études macro-économiques doivent être abordées avec la plus grande circonspection. Tous les acteurs du secteur s'entendent d'ailleurs pour dire que les données qui circulent sont approximatives.

Si plusieurs organismes internationaux, voire même les administrations publiques, tentent de produire des indicateurs du développement (économique, humain), les données rendent compte d'une « construction théorique » qui échoue souvent dans son œuvre de description des réalités congolaises.

En revanche, certaines études dotées d'une solide méthodologie de collecte de données qui portent sur des territoires ou communautés relativement réduites, nous ont semblé susceptibles d'être considérées comme représentatives d'une certaine réalité locale.

Malgré le constat dressé ci-dessus et comme dans toute étude scientifique, nous avons eu recours à des données quantitatives. Notre choix s'est principalement posé sur celles produites par des organismes internationaux qui semblent aujourd'hui « faire consensus » au sein de la communauté des bailleurs, de l'État, et de la recherche scientifique. Nous avons également choisi d'exploiter uniquement les documents dont la date de production, l'auteur, et l'institution étaient clairement identifiés.

D'autres données concernant des situations locales ont été utilisées quand l'étude proposait une méthodologie pertinente et bien explicitée. Mais étant donné le contexte congolais, nous avons appréhendé tous ces documents avec un regard critique et à ce titre, aucune partie de notre démonstration ne repose uniquement sur des données chiffrées.

#### A.2.1.2.4 Catégorisation des sources documentaires

Les sources documentaires sont catégorisées en fonction du statut des organismes étant à l'origine de leur production. C'est ainsi que nous distinguons cinq catégories principales :

Les documents produits et publiés par et pour le monde de la recherche universitaire et plus largement dans une optique scientifique.

Les études produites par les organismes internationaux, portant sur le secteur étudié.

Les rapports et documents produits par l'administration publique ou certains fonctionnaires de ces administrations (nationales, provinciales, locales).

Les études et rapports produits par des institutions privées (entreprises, bureaux d'études, ONG)

Les documents de divers type, qui tiennent une fonction informative ou illustrative (articles de journaux, de revues, rapports de conférences ou de rencontres, documents photographiques ou vidéo, procès verbaux de réunion, listes de diffusion Internet, communications, etc.)

Les documents relevant de la « littérature grise », à savoir tout « document dactylographié ou imprimé, produit à l'intention d'un public restreint, en dehors des circuits commerciaux de l'édition et de la diffusion et en marge des dispositifs de contrôle bibliographiques »<sup>165</sup> ont également été largement mobilisés dans le cadre de cette thèse. Ils sont souvent d'une grande valeur pour la mise en contexte, pour effectuer des comparaisons entre les données existantes, ou pour illustrer certaines situations peu documentées.

#### A.2.1.2.5 Documentation rassemblée en relation avec la thèse

La documentation disponible portant sur le secteur minier congolais s'est avérée plus riche que nous l'avions envisagé au départ. En premier lieu, il existe un nombre non négligeable d'études qui portent directement sur les problématiques du

---

<sup>165</sup> Définition empruntée à l'AFNOR (Association française de normalisation).

secteur minier et son évolution depuis les débuts de la colonisation. La plupart des études sont basées sur un solide travail de terrain et une méthodologie explicite qui leur confère un réel intérêt pour la recherche.

En second lieu, la plupart des études disponibles qui portent sur la RD Congo, peuvent difficilement faire l'impasse sur les questions minières qui historiquement se situent au cœur de la construction économique, sociale et politique du pays. La richesse de cette littérature nous a permis de consulter des études qui abordaient cette question sous un angle historique, juridique, politique, ethnologique ou encore économique. Afin de pouvoir effectuer un repérage le plus exhaustif possible de cette abondante littérature, nous avons consulté la majorité des études disponibles qui portaient sur les problématiques de l'État, de l'exploitation des richesses naturelles, des conflits, des enjeux de développement, des droits humains, etc.

Concernant le rôle tenu par la communauté internationale, des études en science politique et en développement international ont abordé le rôle tenu par les Institutions financières internationales dans l'économie congolaise. La plupart de celles-ci sont cependant produites par des experts mandatés par les institutions financières. Elles sont souvent fort bien documentées et rigoureusement structurées. Nous les avons mobilisées comme sources principales d'information. Leur examen nous a permis à la fois d'approfondir nos connaissances sur le sujet, mais aussi et surtout d'analyser les orientations idéologiques sur lesquelles reposent ces productions.

Le secteur minier est abordé en lien avec des enjeux de développement. Une série d'études porte sur les liens existant entre le secteur minier et les dimensions humaines et sociales du développement. Dans ce corpus on retrouve les rapports produits par les ONG internationales et congolaises dont l'objectif est, dans le cadre de « campagnes de sensibilisation », de documenter les conséquences négatives de l'exploitation minière sur les droits humains, l'environnement, les conditions de vie et de travail des populations. Malgré l'aspect parfois socialement et/ou politiquement « engagé » de cette documentation, elle est importante à exploiter car elle propose des

données et des analyses actualisées sur des enjeux peu ou pas développés par ailleurs. Ainsi, la littérature s'intéressant à la fois au secteur minier et à la problématique des droits humains (et de leur violation) est bien documentée. Elle l'est principalement par les organisations de l'ONU et les ONG internationales et nationales spécialisées.

Par ailleurs, certaines études généralement produites par des économistes, des géologues ou des politologues cherchent à documenter le fonctionnement de certaines « filières » du secteur minier. Ces chercheurs vont par exemple s'intéresser à la filière du diamant, du coltan, de l'or, ou du cobalt pour essayer de saisir les modalités de fonctionnement depuis l'extraction jusqu'à l'étape de la commercialisation.

La problématique de la réforme du secteur minier est également abordée par des études récentes qui traitent plus globalement des enjeux de réforme de l'État, de la démocratisation et des politiques de développement en RD Congo. Elles sont relativement peu nombreuses mais pertinentes et nous ont servi comme base de travail pour enrichir notre compréhension des enjeux globaux liés aux reconfigurations institutionnelles actuelles

Enfin, il convient de préciser que nous avons réussi à nous procurer assez rapidement le code minier et le règlement minier à partir desquels nous avons pu répertorier et analyser les nouvelles institutions et normes induites par la réforme. Concernant tous les autres documents produits par les administrations publiques et les instances exécutives, qui sont en grand nombre, nous avons fait le choix de sélectionner seulement ceux qui nous paraissaient pouvoir éclairer certaines dimensions de notre analyse.

#### A.2.1.2.6 Les points de silence de la documentation

Paradoxalement il ressort de cet exercice de recension bibliographique que l'étude des évolutions récentes de ce secteur en est encore à un stade relativement embryonnaire malgré le nombre important de documents qui portent sur ce sujet. Ce n'est que depuis l'année 2007 que la Banque mondiale produit des rapports rendus

publics, qui proposent une analyse globale des principales évolutions dans le secteur minier congolais. En dehors de cette littérature produite par les bailleurs, il est encore très difficile de trouver des études de nature scientifique qui se prêtent à un exercice exploratoire de la traduction de ces mutations globales dans le secteur minier. La majorité des études disponibles se spécialisent, soit sur une filière particulière - or, diamants, coltan, cobalt - soit sur une province, une entreprise, sur une zone d'étude, ou bien encore sur une des dimensions de la problématique : droits humains, environnement ou condition de travail des enfants dans le secteur minier artisanal, etc.

Les points de silence de la documentation sont donc nombreux lorsqu'il s'agit d'analyser la globalité des dynamiques récentes. Ces zones grises ont donc constitué autant d'obstacles qui ont pu être en partie dépassés, et ceci grâce au travail de terrain.

Dans un pays où l'État n'a pas de contrôle sur l'ensemble du territoire, et où les administrations publiques sont parfois peu fonctionnelles, on comprend aisément que très peu d'études soient en mesure de dresser un panorama complet du secteur. De solides études menées par des auteurs congolais vivant à l'étranger, qui privilégient une perspective historique et politique permettent cependant de combler certains vides théoriques. En revanche, les analyses produites par les scientifiques congolais résidants en RD Congo sont encore relativement rares. Ecrire sur les enjeux sociaux, économiques et politiques qui concernent ce secteur d'activité, considéré comme étant hautement stratégique pour le pays, est une prise de risque réelle pour les auteurs, même lorsqu'ils travaillent dans un cadre de recherche scientifique.

Bien d'autres facteurs s'ajoutent encore à ce constat et participent à alimenter la complexité et la diversité des dynamiques locales; ceux ci empêchant toute tentative de construction d'une analyse globale du secteur, basée sur des données fiables : la cohabitation d'un secteur industriel et artisanal, qu'il soit formel ou informel, la présence de conflits armés dans certaines zones minières de l'Est, la

multiplicité des acteurs économiques ou encore l'influence des pays frontaliers. Dans ce domaine, la Banque mondiale et certaines institutions de l'ONU sont parmi les rares institutions, avec l'État, à s'essayer à cet exercice. Si, grâce à leur mandat, les institutions financières internationales tentent de se représenter globalement les modes de fonctionnement du secteur, elles concentrent leur attention sur les dimensions économiques et institutionnelles. Pour leur part, les agences de l'ONU ont produit des rapports qui considèrent le secteur minier en fonction du rôle joué par certains acteurs politiques et économiques, nationaux et internationaux, dans les conflits et les violations massives des droits de l'Homme. Là encore, la plupart des chiffres avancés sont accompagnés de mises en garde concernant leur validité, ou sont le fruit d'extrapolations destinées à élaborer des scénarios prévisionnels.

Une autre caractéristique forte du secteur minier congolais est la dichotomie entre secteur artisanal et industriel. D'un côté, certains chercheurs prennent le risque d'engager des études approfondies de terrain sur le secteur artisanal afin de documenter les conditions de travail et de vie des mineurs et de leurs familles, de l'autre, le fonctionnement du secteur industriel est encore peu documenté. Depuis la publication du rapport ministériel portant sur les « contrats léonins » en 2007, le secteur minier industriel fait cependant l'objet de toutes les attentions, mais le phénomène est récent. Ce rapport aura permis d'ouvrir au public une série de documents qui sont la plupart du temps légalement protégés par des clauses de confidentialité et de propriété intellectuelle. Dans les faits, il est quasiment impossible d'avoir accès à une documentation qui porte sur les dimensions sociales, environnementales, économiques et financières du secteur minier industriel en RD Congo. La plupart des études auxquelles nous avons eu accès ont été produites par des bureaux de consultants ou des centres de recherche étrangers. Pour leur part, les acteurs privés du secteur produisent des rapports d'activité (incluant des enjeux sociaux et environnementaux) qui, lorsqu'ils sont rendus publics, comportent un minimum d'informations stratégiques. Il est donc très difficile d'avoir un aperçu,

même minime, de la contribution économique des activités menées par les firmes privées sur le territoire congolais et de leurs impacts.

Au moment de l'analyse concernant l'adoption et la mise en œuvre du processus de réforme, nous avons également été confrontés au manque de documentation portant sur le fonctionnement des institutions publiques. Depuis l'important processus de réforme de l'État initié en 2001, rares sont les chercheurs qui se sont intéressés à comprendre l'évolution interne du fonctionnement de l'État congolais. Une raison majeure concerne les difficiles conditions d'accès à l'information écrite. A titre d'illustration, malgré des recherches minutieuses nous n'avons jamais réussi à consulter un organigramme de l'État.

L'État congolais demeure donc une « boite noire » au niveau de son fonctionnement, de celui de l'exécutif basé à Kinshasa ou des administrations provinciales. Si quelques unes des administrations minières ont accepté de nous décrire oralement leur fonctionnement, seuls les textes légaux sont en mesure de nous informer sur l'organisation interne de l'État. Or, les entretiens ont révélé d'importants décalages entre le contenu des textes et les pratiques en vigueur.

Ainsi, les rares documents disponibles étaient insuffisants pour documenter les étapes de la négociation ou encore les débats politiques qui ont accompagné la réforme institutionnelle et l'adoption des textes légaux. De rares interlocuteurs nous ont informés de leur participation au processus. Là encore les entretiens se sont révélés beaucoup plus féconds que la littérature existante.

Enfin, il ressort de notre étude que le secteur minier congolais a été l'objet de très rares études en sociologie politique. La majorité des sociologues rencontrés sont embauchés par des ONG de développement ou par des firmes minières, dont l'objectif est de mettre en œuvre des projets circonscrits de développement social, ou de mener des consultations auprès des populations. Ce sont les anthropologues, les politologues et les économistes qui sont les plus présents dans le champ qui concerne notre étude.

### A.3 Quatre provinces étudiées

L'objectif visé par les trois terrains effectués, consistait à s'imprégnier des dynamiques et des réalités locales afin d'étudier l'état d'avancement du processus de réforme du secteur minier, à la fois à Kinshasa et dans les trois principales provinces minières du pays : Katanga, Kasaï, Kivu. L'étude du secteur minier nous a permis de comprendre que si le pouvoir politique est situé à Kinshasa qui est la capitale politique du pays, en revanche, le pouvoir économique a toujours été concentré dans les provinces minières de l'Est, et tout particulièrement au Katanga.

**Figure 9. Carte des provinces de la République démocratique du Congo**



Source : Géo Atlas 2006

### A.3.1 Kinshasa

Nous avons effectué trois séjours à Kinshasa, siège du gouvernement congolais. Cette ville regroupe les principales institutions politiques et économiques du pays. Les institutions gouvernementales (présidence, parlement, sénat, administrations centrales), internationales (ONU, ambassades, Institutions financières internationales) et la plupart des sièges sociaux des entreprises minières sont situées à Kinshasa. Nous avons donc choisi de résider pendant plusieurs semaines dans la capitale, afin de rencontrer certains représentants du pouvoir économique et du gouvernement central.

La spécificité de la capitale congolaise est d'être située à l'Ouest du pays et donc très éloignée des principales provinces minières qui sont essentiellement à l'Est du Congo. Les distances importantes qui séparent le siège des pouvoirs politique et économique du pays, des provinces minières induisent certains décalages culturels qui sont importants à considérer. En effet, les personnes rencontrées dans les provinces minières parlent facilement des hauts fonctionnaires des Ministères comme étant des « gens de Kinshasa » pour évoquer leur profonde méconnaissance des réalités de terrain. Cet état de fait nous a incité à organiser un premier agenda de rencontres avec des représentants de l'État afin d'obtenir leur point de vue sur la situation du secteur minier congolais, puis de revoir certains informateurs après nous être rendus dans les principales provinces minières. Cette démarche s'est avérée efficace pour approfondir des questions qui ont émergé au contact du terrain. Lors de notre dernier séjour nous avons revu ces mêmes interlocuteurs pour actualiser nos données sur l'évolution des modes de gouvernance du secteur.

### A.3.2. Katanga

Nous avons effectué deux séjours dans la province du Katanga qui est la principale province minière de la RD Congo. Lubumbashi. Avec plus de huit millions d'habitants, elle est la capitale de la province et la troisième ville la plus peuplée du pays après Kinshasa et Mbuji-Mayi. Les villes du Katanga (Likasi, Kolwezi, et Lubumbashi) témoignent de l'histoire coloniale et minière de la province. C'est ainsi que le Katanga est à l'heure actuelle la province la plus industrialisée du pays où se concentre une riche expertise minière, tant au niveau des entreprises, des administrations spécialisées et des ONG de développement. Les principales entreprises minières ont choisi d'y être représentées ou d'y implanter leur siège social.

Séjourner au Katanga a permis de rencontrer les cadres et les employés de la Gécamines et de visiter les principaux sites de cette entreprise d'État qui détient les plus riches concessions de cuivre et cobalt du pays. Gécamines travaillant désormais en partenariat avec des entreprises privées,. Ces séjours ont été l'occasion de constater *in situ* les transformations induites par l'arrivée massive des nouveaux investisseurs miniers. Les installations minières modernes (complexes de transformation des minerais) bordent la route qui mène de Lubumbashi à la frontière zambienne et témoignent de la vitalité de l'économie minière de la province.

Par ailleurs, la ville de Lubumbashi donne l'image d'un « Far West » investi par des hommes d'affaire de toutes nationalités venus au Katanga pour investir dans le secteur minier. Nous avons donc cherché à découvrir la face cachée de cette autre ruée vers les richesses katangaises constituées de petites mines artisanales éparpillées sur tout le territoire de la province.

### A.3.3. Kasaï-Oriental

Notre séjour au Kasaï-Oriental nous a fait découvrir une province qui, contrairement au Katanga, est enclavée au centre du pays. On ne peut se rendre au Kasaï que par avion et au moment de notre venue, une seule compagnie aérienne desservait la ville de Mbuji Mayi. Capitale du diamant, Mbuji Mayi est loin d'avoir atteint la frénésie et le développement qui caractérisent le Katanga. Siège de la Miba, la province du Kasaï Oriental a parallèlement développé depuis le début des années 1980, une exploitation artisanale du diamant pratiquée par la majorité de la population.

Les infrastructures (routes, centres de santé, écoles, services d'eau et d'électricité) sont dans un état de délabrement avancé. L'insécurité semble beaucoup plus grande qu'au Katanga ou encore à Kinshasa. Malgré les difficultés qui se posaient pour organiser ce séjour, nous avons tenu à aller au Kasaï-Oriental afin de comprendre la diversité des problématiques minières congolaises. En effet, l'exploitation du cuivre et du cobalt induit un type d'industrie et une économie bien différente de celle des diamants. Les modes d'extraction et de commercialisation générèrent une structuration sociale et économique particulière sur la base de laquelle chaque province a développé sa propre culture minière.

### A.3.4 Kivu

Le Sud-Kivu et le Nord Kivu sont deux provinces situées à l'Est du pays. Connue pour son instabilité, cette région se situe à la frontière du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda. Il s'agit véritablement d'une zone à risques dans laquelle on ne peut espérer se rendre que pendant de rares périodes d'accalmie. Nous avons choisi de nous rendre au Nord-Kivu, dans la ville de Bukavu avec un transit par la ville de Goma.

Les Kivu sont deux provinces très importantes lorsqu'il s'agit d'étudier les impacts de « l'économie minière » au Congo. La région regorge de sites miniers artisanaux généralement très enclavés, d'où sont extraits des minéraux hautement stratégiques : or, coltan, cassitérite, diamants, etc. Quelques entreprises minières sont actuellement implantées dans la région, généralement engagées au stade de la prospection.

Région frontalière, l'Est du pays est connu pour être une zone de « non droits ». Elle est aussi la région où une grande partie des ressources minières du pays transite vers les Etats voisins. Dans cette région, l'exploitation des minéraux, les trafics d'armes et les violations des droits humains sont fortement corrélés. Comme dans beaucoup d'autres provinces les administrations publiques sont relativement peu fonctionnelles. Il était donc important de nous rendre sur place afin de mesurer l'ampleur et la nature des défis posés au processus de réforme du secteur minier.

#### A.4 Préparation du terrain

##### A.4.1 Etablir les premiers contacts ....à partir de l'étranger

Avant de partir sur le terrain congolais, nous avons eu l'occasion de participer à titre de conférencier ou d'auditeur, à plusieurs colloques et/ou séminaires portant sur la thématique du secteur minier congolais. Aussi bien au Canada, en Belgique qu'en France nous avons donc eu l'occasion de rencontrer des personnes directement impliquées dans le secteur. Ces premiers contacts se sont avérés très profitables pour la suite de la recherche. En effet, les personnes rencontrées ont généralement œuvré pour nous faire bénéficier de leurs réseaux de connaissances, tant au niveau international que sur le terrain congolais.

##### A.4.2. Préparation logistique

Lors du premier séjour, nous avons été accompagnés par un collègue canadien, membre d'une ONG canadienne travaillant sur les problématiques des droits humains et de la société civile en RD Congo. Depuis quelques années, son organisation collabore avec le Groupe de Recherche sur les Activités Minières en Afrique (GRAMA) à l'étude du secteur minier en RD Congo. De plus, cette personne se rend régulièrement dans ce pays depuis plus de 15 années et connaît très bien les réalités du terrain. C'est ainsi que nous avons eu l'opportunité de rentrer rapidement en contact avec plusieurs personnes ressources.

Lors du second séjour, nous avons pris l'option de nous «autonomiser» pour organiser certaines parties de ce séjour (Kasaï-Oriental). Cependant, nous avons toujours eu comme priorité d'être accompagnés, soit des correspondants congolais rencontrés lors du précédent voyage, soit par des personnes ayant une bonne connaissance des interlocuteurs et des lieux. Toujours pour les mêmes raisons de sécurité, nous avons pu rejoindre notre collègue canadien et effectuer ensemble la partie du séjour dans la région Est du pays, région particulièrement instable.

Le troisième séjour, d'une durée d'une semaine, a été effectué en compagnie d'une consultante travaillant pour une ONG anglaise sur les droits humains.

1. Premier séjour : durée d'un mois entre les mois de novembre et décembre 2007
2. Second séjour : durée d'un mois entre le mois d'avril et mai 2008
3. Troisième séjour : durée d'une semaine en septembre 2008

#### A.4.3. Préparation scientifique ... ou comment traduire en termes simples un « langage sociologique »

Le sociologue est bien placé pour savoir que la « barrière de la langue » peut rapidement séparer le chercheur de son répondant, lorsque le premier n'est pas capable de traduire ses concepts dans le langage commun.

Si à Kinshasa, la majorité des personnes rencontrées sont polyglottes et évoluent dans un cadre institutionnel fortement internationalisé, en revanche, le déplacement dans les provinces minières nécessitait un travail de préparation d'une autre nature.

Comment s'assurer que des concepts typiquement occidentaux, tels que les notions de droits humains, de gouvernance, de réforme ou encore de « code minier », allaient être compris par les mineurs artisanaux rencontrés ou même par certains représentants des administrations publiques provinciales ?

Ainsi, avant de nous rendre sur le terrain nous avons effectué un travail de « décodage » des concepts, en élaborant une grille de termes correspondants aux principales dimensions de l'étude. Bien évidemment, au fur et à mesure des rencontres et en fonction des personnes interrogées, nous avons adapté notre vocabulaire au degré de compréhension de nos interlocuteurs.

Nous avons également envisagé l'importance de questionner certains répondants (généralement hauts fonctionnaires, représentants l'ONG de développement, etc.) sur leur compréhension de quelques concepts clés. Ceci nous a permis de dépasser l'apparente compréhension commune que nous avions de certains termes. Ainsi, au cours de la majorité des rencontres effectuées, nous avons pris le parti d'interroger nos informateurs avec des relances aussi simples que «qu'entendez-vous par corruption?». Par de telles questions à priori anodines, nous avons pu ouvrir des espaces de compréhension supplémentaires qui se sont avérés importants pour notre recherche. Il est bien entendu que l'objectif poursuivi était de toucher au plus près les représentations élaborées par des répondants « expatriés » et « congolais » à propos de notions communément mobilisées dans leur pratique professionnelle, et fortement empreintes d'une certaine idéologie du développement.

**Tableau 6. Guide des principales dimensions abordées avec les interlocuteurs**

Questions posées	Dimension de la recherche auxquelles elles se réfèrent
Quel est votre statut au sein de cette institution ?	Implication des différentes catégories d'acteurs au processus de réforme du secteur minier
Depuis combien de temps œuvrez-vous dans cette institution ?	Identification du répondant et de son parcours professionnel. Recherche des dynamiques internes au secteur.
Quel a été votre formation et votre parcours professionnel ?	Aborder les représentations du secteur minier
Quelle est votre vision du fonctionnement actuel du secteur minier congolais ?	Le processus de réforme
Quelles évolutions avez-vous constaté depuis quelques années (2002)	Repérage des différentes catégories d'acteurs
Quels sont les acteurs qui vous semblent les plus influents : politiquement, économiquement, socialement ?	Réseaux de travail, interrelation, logiques collaboratives et cloisonnements
Quels liens entretient votre institution avec les différents acteurs cités précédemment ? et vous-même ?	Rôle tenu par les différentes catégories d'acteurs dans le secteur
Quels sont les acteurs qui vous semblent importants, même s'ils ne sont pas influents ?	Rôle tenu par les différentes catégories d'acteurs dans le secteur
Quel est selon vous, le rôle tenu par les acteurs les plus influents et les moins influents dans le fonctionnement du secteur minier ?	Rôle tenu par les différentes catégories d'acteurs dans le secteur

Que pensez-vous du rôle tenu par ces acteurs dans le secteur minier ?	Légitimité
Pensez vous que l'on puisse parler de réforme du secteur minier congolais ou de changements d'orientation dans les politiques et les pratiques ?	Tester les représentations des différents acteurs par rapport aux objectifs affichés de la réforme
Connaissez-vous le code et le règlement minier de 2002 et 2003 (contenu) ?	
Quelles institutions publiques connaissez-vous, qui sont en charge du secteur minier ? Connaissez-vous leur mandat ? Avez-vous à faire à elles, si oui dans quel contexte ?	Degré de connaissance des nouveaux cadres légaux et institutionnels Rôle de l'Etat Modes d'intervention
Dans votre pratique professionnelle, avez-vous recours au code et règlement minier ?	
Si oui, de quelle manière ?	
A partir de votre connaissance du secteur, quelles sont les évolutions que vous avez notées dans le secteur minier durant ces dernières années?	Repérage de la réforme des pratiques
A partir de votre pratique professionnelle et de votre connaissance du secteur, quels sont selon vous, les principaux obstacles qui entravent l'application de la loi minière et à quels niveaux se situent-t-ils ?	Repérage des facteurs de blocage du processus de réforme
Plus généralement et à partir de votre pratique, quelles sont les principales	Repérage des évolutions considérées comme étant positives

avancées que vous avez constatées dans le processus de réforme du secteur minier (des pratiques) au cours de ces dernières années ?	
Selon vous, quels défis doivent être relevés pour que les pratiques évoluent ou continuent d'évoluer ?	Perspectives d'évolution du processus de réforme
Quel est, selon vous le rôle que pourrait ou devrait tenir chaque catégorie d'acteurs dans ce processus de réforme des pratiques ?	Responsabilité

#### A.5 Principaux obstacles rencontrés

##### A.5.1. Comment appréhender la diversité culturelle dans un pays multi-ethnique

Avant d'effectuer le premier terrain en RD Congo, nous avons cherché à nous documenter sur l'histoire et sur les principales caractéristiques sociales et culturelles du pays. En plus des lectures portant directement sur le sujet de la thèse, les récits de voyage d'André Gide, les réflexions portées sur l'indépendance du Congo dans le théâtre d'Aimé Césaire (Césaire 1966; Gide 1927) ou encore le visionnement de plusieurs documentaires (produit par Thierry Michel par exemple) ont constitué une bonne entrée en matière.

De nos lectures, il ressortait que pour comprendre les Congolais il convenait de prendre en compte l'identité congolaise, non seulement à partir du référent national, mais aussi du sentiment d'appartenance territoriale, linguistique et ethnique

qui organise les rapports sociaux. En effet, lors de nos premiers entretiens nous avons rapidement noté l'importance accordée par nos répondants, à l'origine des noms des « personnes contacts » par lesquelles nous étions recommandés. Au-delà de l'appartenance institutionnelle, du poste occupé ou encore de la compétence reconnue à telle ou telle personne, nos répondants évoquaient quasi systématiquement leur province d'origine et par là-même, leur appartenance ethnolinguistique. Lors des conversations, voire des entretiens réalisés en présence de collègues congolais, le passage par l'une des quatre langues nationales a été une constante qui permettait aux Congolais de tester l'existence d'un référent identitaire commun et de sceller ainsi un accord de confiance entre interlocuteurs. A ce titre, les noms de famille constituent de véritables « cartes d'identités » qui dévoilent l'origine ethnique des correspondants.

Ainsi, l'attachement au lieu de résidence apparaît souvent secondaire par rapport à la province, à l'ethnie d'origine ou encore à la langue maternelle. Cette dimension identitaire est essentielle à considérer, car si l'identité congolaise semble fortement ancrée chez toutes les personnes rencontrées, elle cohabite systématiquement avec un fort sentiment d'appartenance à une identité ethnique.

**Figure 10. Aires linguistiques de la RD Congo**



Source : <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/czaire.htm>

Cette division culturelle entre les Provinces de l'Est du pays, swahiliphones, et celles de l'Ouest est un phénomène récent qui date de la première tentative de sécession katangaise en 1960. Sous le régime du Président Mobutu, ces tensions ont été jugulées par un régime très fortement nationaliste. C'est avec l'arrivée du Président Laurent-Désiré Kabila, soutenu par les pays frontaliers- Rwanda et Ouganda- que les conflits de nature ethnique ont de nouveau émergé (Kennes, 2003). Les deux guerres ont renforcé ce processus de différenciation et de division sur les bases culturelle et ethnique. La montée en puissance de discours ethnocistes correspond à une période historique qui marque le déclin de l'État congolais (Braeckman 1996).

Ainsi, l'étude du secteur minier nous a révélé certaines tendances lourdes concernant les orientations politiques de nos répondants, qui semblaient être

fortement déterminées par leur appartenance ethnique et par leur province d'origine. Les personnes interrogées sur la mise en œuvre de la réforme minière ont ainsi plus volontiers affiché une position critique lorsqu'elles étaient originaires de l'Ouest du pays réputé pour être le siège de l'opposition politique au régime du Président Kabila. Au Kasaï Oriental, nous avons retrouvé cette même liberté de parole incitant les informateurs à mettre facilement en cause le pouvoir politique du gouvernement central. Quant à la ville de Kinshasa, cette liberté d'expression est favorisée par le fort brassage culturel qui caractérise les huit millions d'habitants vivant dans la capitale.

En revanche, au Katanga et dans les Kivu, les représentations du gouvernement sont résolument plus conciliantes, compréhensives, voire nationalistes. La parole est plus contrôlée. Nous avons entendu, à plusieurs reprises, que dans le Katanga du gouverneur Moïse Katumbi Chapwe, on ne critiquait pas le gouvernement du Président Kabila. Ainsi, un fort système d'allégeance politique semble exister entre les personnes originaires de l'Est, swahiliphones, alors que les personnes de l'Ouest, lingalophones, ont une plus grande liberté de parole.

#### A.5.2. Identité du chercheur : « femme » et « blanche »

Très rapidement en RD Congo, le voyageur comprend que des règles informelles, « forme d'apartheid social et économique », opèrent une forte division spatiale entre les « Congolais » (noirs) et les « expatriés » (blancs ou métis). Certains commentaires entendus au cours de nos voyages révèlent la nature de ces fossés culturels qui organisent les relations sociales : « A Kinshasa, les blancs vont au Memling (un des hôtels les plus coûteux de la ville) », « Tous les blancs ont leur voiture 4X4 », « vous (les blancs) vous voyagez en avion, vous connaissez mieux le pays que nous », « ça c'est pas de la nourriture sécurité, c'est pas pour vous », « là, les blancs, ils ne circulent pas la nuit », etc.

En prenant en compte cette dimension essentielle, nous avons pris le temps pour clarifier les contours généraux de notre identité.

1) Nous nous sommes systématiquement présentée comme :

- Etudiante-rechercheur, franco-canadienne
- Rattachée à un groupe de recherche canadien et à une institution de recherche française
- Indépendante, non financée par des acteurs du secteur minier congolais

2) Les objectifs de la recherche ont été déclinés comme suit :

- Comprendre le fonctionnement du secteur minier congolais
- Comprendre les évolutions induites par l'introduction d'un nouveau code minier et par l'implantation de nouvelles institutions
- Essayer de documenter les impacts sociaux, environnementaux et la situation des droits humains dans le secteur minier

Dans le contexte congolais, cette compréhension des « caractéristiques formelles » s'est avérée essentielle pour les répondants. Cependant, plusieurs facteurs ont rapidement joué soit en notre faveur, soit ont ralenti, voir bloqué les échanges : degré de connaissance du secteur, de ses dynamiques et de ses principaux acteurs, attitude d'écoute, positionnement sur certains sujets sensibles, etc.

Il est apparu à plusieurs reprises que ces caractéristiques identitaires (femme, européenne, blanche, francophone) ont conditionné la manière dont s'est déroulée la recherche. A titre d'illustration, il a été impossible de se rendre dans les mines artisanales du Katanga. En effet, une croyance populaire associe la présence des femmes avec la baisse, voire la disparition de la teneur des minerais dans le sol creusé. Dans les Kivu, certaines zones ont également été décrétées « trop dangereuses pour une femme blanche» par nos partenaires locaux. Pour des raisons

de sécurité, nous avons donc du limiter nos visites de terrain à certains sites parmi les plus connus et les plus structurés.

Lors de nos déplacements sur les sites miniers artisanaux, nous avons senti un malaise de la part des mineurs qui n'arrivaient pas à comprendre l'objectif de notre visite. En effet, tous les « blancs » qui circulent sur les sites artisanaux sont, soit des représentants d'ONG de développement (surtout les femmes), soit des acheteurs de minerais. C'est grâce à la présence de partenaires congolais que nous avons tenté d'expliquer le statut du chercheur. Nous avons bien insisté sur le fait que nous venions à titre de « témoin », dans le but de donner une voix à des personnes qui vivent dans des zones enclavées et dont les conditions de vie et de travail sont très peu connues. Après coup, mes collègues m'ont expliqué que la majorité des « creuseurs » avaient assimilés notre visite à celle d'une journaliste.

#### A.5.3. Un terrain à risques

Le secteur minier peut être qualifié de domaine hautement stratégique à différents niveaux (financier, politique et social) ; il concentre d'importants intérêts publics et privés, locaux et internationaux. Aussi, tout nouvel acteur intervenant dans ce secteur, soit-il chercheur, prend le risque d'interférer avec certaines sphères de pouvoir. Par sa simple présence à titre d'observateur, ou par la nature de ses questions il devient, le temps d'une recherche, acteur à part entière. En RD Congo cette dimension mérite d'être soulignée car le secteur minier est l'un des piliers de l'économie nationale autour duquel se sont développées certaines des régions visitées (Kasaï, Katanga). Ce secteur qui fonctionne selon des règles, la plupart du temps informelles, nécessite une connaissance minimale des enjeux et des modes de régulation des rapports sociaux : corruption, passe-droits, systèmes hiérarchiques, etc. De tels enjeux reposent sur l'existence d'un équilibre fragile entre les tenants du pouvoir régional et certains représentants des contre-pouvoirs. C'est pourquoi, certaines rencontres ont été organisées de manière à protéger les répondants peu

désireux de s'afficher en présence d'un chercheur étranger. La règle de la protection de l'anonymat des personnes rencontrées et celle de la confidentialité des échanges ont été strictement respectées en fonction des réalités de terrain.

La plupart de nos interlocuteurs affichaient un statut social « formel », ce qui n'excluait pas l'appartenance à certains réseaux dans lesquels ils avaient des intérêts personnels de nature sociale, économique ou politique. Nos investigations ont donc été menées avec un souci constant de comprendre la complexité de leurs «identités sociales», tout en faisant preuve d'une extrême prudence pour respecter leur droit de réserve.

En RD Congo, la parole est fortement contrôlée. Dans un secteur d'activité aussi stratégique que les activités minières, les répondants ne se confient que très difficilement. Lors de notre premier séjour il nous est apparu possible de multiplier les entretiens sans jamais obtenir d'informations pertinentes ou vérifiables après avoir croisé nos sources. Les personnes qui se présentaient à nous comme « experts miniers indépendants » ou « avocats miniers », ne tenaient visiblement pas à révéler les liens qui les liaient à leurs clients. Il a donc fallu les aborder en partant du principe qu'ils représentaient des intérêts qui nous étaient parfois inconnus lors d'un premier entretien.

Pour dépasser le stade des « paroles de sens commun », il est indispensable de surmonter de nombreux obstacles et ce n'est qu'à partir du deuxième séjour d'étude que nous avons véritablement réussi à nous faire « accepter » par certains acteurs clés qui ont accepté, à certaines conditions, de briser la règle de l'omerta. Les conditions exigées tournaient principalement autour du respect total de la confidentialité, des rencontres organisées dans certains lieux et à des horaires fixés par la personne. La possibilité d'exercer un contrôle sur la manière dont seraient utilisés leurs propos avant toute publication a été un élément important.

Aucun de nos répondants n'a accepté d'être enregistré. Nous avons donc privilégié au cours des entretiens, le système de prise de notes. A de nombreuses reprises, les informateurs nous demandaient de ne pas inscrire certaines de leurs

paroles, ayant peur d'être inquiétés. Dans certains cas, la prise de notes s'est avérée impossible. Nous avons donc tenu un journal de terrain sur une base quotidienne.

On ne peut parler de la RD Congo sans également évoquer les risques associés à certains déplacements dans les provinces minières. Si la circulation dans certaines villes minières ne pose à priori aucun problème, en revanche, s'aventurer sur les sites miniers nécessite une préparation longue et systématique. Les sites miniers sont des zones enclavées et non sécurisées. Pour toutes ces raisons, une telle recherche exige une « expérience » de terrain afin que le chercheur soit en mesure d'évaluer « les risques » associés à sa démarche.

Les déplacements dans les zones minières ont été organisés pour sécuriser au maximum l'équipe mobilisée. Nous nous sommes fait accompagner de guides connaissant parfaitement le terrain minier.

Nous avons, par exemple, appliqué à la lettre les procédures légales qui consistent à se faire inscrire à la direction de l'Agence Nationale des Renseignements (ANR) afin d'obtenir un laissez passer pour circuler dans certaines zones minières. Malgré ces multiples précautions, certains de nos partenaires ont du rendre des comptes à des agences de l'Etat, pour avoir amené une expatriée dans des zones dites « stratégiques ». Les procédures légales ayant été respectées, les partenaires ont considéré cet épisode comme une « tracasserie »<sup>166</sup> supplémentaire ayant eu finalement des conséquences « maîtrisées ».

---

<sup>166</sup> Le terme de « tracasseries » est couramment utilisé en RD Congo pour désigner : « toute forme de formalités abusives, imposées par des autorités politiques et administratives (DGI, OFIDA, OCC, DGM, ANR, OCPT, INSS, etc.) et ce en dehors de toute règle légale ». Ces tracasseries désignent toutes formes de prélèvements monétaires, convocations, voire menaces qui participent à instaurer un climat d'insécurité.

Les « tracasseries » sont le lot de tous les Congolais. D'un point de vu occidental, il est aisé d'analyser ces rapports sociaux comme des actes de « racket » ou de « corruption » :

Il y a un d s茅quilibre entre le désir d'atteindre des valeurs sociales telles que le succès, le prestige, le pouvoir, etc. et les moyens dont disposent les individus ou groupes sociaux pour les atteindre. Ceci engendre le sentiment que les comportements socialement inacceptables, comme la fraude, la violence ou la corruption, deviennent nécessaires pour répondre aux besoins élémentaires et vitaux.(Trefon, 2004)

Sur le terrain, le « blanc », associé au pouvoir économique, est l'objet de nombreuses « tracasseries ». Celles-ci sont surtout le fait de fonctionnaires non ou mal payés (policiers, militaires, agents des renseignements, etc.), qui tentent de trouver les moyens de leur survie quotidienne. La plupart des Congolais ont intégré ces « tracasseries » comme une forme de redistribution ou de partage de la richesse avec les fonctionnaires non payés. Pour contourner l'exercice arbitraire d'un pouvoir par les forces de l'ordre, nous avons du payer à de nombreuses reprises, une somme souvent minime et plutôt symbolique. Nos collègues concluaient généralement la conversation de la manière suivante : «Il faut les comprendre, ils ne sont pas payés, ils ont des enfants ». Certaines situations se sont révélées plus problématiques quand, dans certaines zones minières, des sommes plus élevées nous étaient demandées par des hommes armés (militaires, police des mines ou milices). Dans ces cas là, nos collègues congolais se sont lancés dans des négociations pour échapper à une escalade de violence.

#### A.5.4. Recueillir la parole des acteurs les plus marginalisés

Certaines populations de mineurs ne maîtrisent pas assez bien le français pour répondre à nos questions, nous expliquer la nature de leurs activités et leurs conditions de vie. Nous avons du avoir recours aux services de traducteurs pour

établir le lien entre certains chefs coutumiers et les mineurs rencontrés dans les provinces du Kasaï (ciluba), Katanga et Kivu (Swahili et Lingala).

Dans le secteur minier congolais, nous savons que les femmes et les enfants jouent un rôle de première importance. On les trouve systématiquement associés à toutes les étapes de la production des minerais, de l'extraction au portage et au tamisage. Pourtant, au moment de rencontrer les populations de mineurs qui sont les véritables acteurs de terrain, seuls les hommes sont présents et se considèrent comme des interlocuteurs potentiels. Nous avons donc été confrontés à un fort contrôle social qui permet de recueillir que très difficilement la parole des femmes et des enfants.

Il s'agit là d'un obstacle important pour notre recherche. Si nous avons effectivement récolté la « voix des hommes » c'est à quelques rares occasions que nous avons pu rencontrer des femmes vivant aux abords des sites miniers. Il ne leur a cependant pas été possible de prendre la parole devant les hommes qui nous accompagnaient. Or ces femmes font partie intégrante de l'activité minière artisanale congolaise et il serait important et légitime de leur donner une voix. Peu de recherches se sont véritablement penchées sur leur rôle et la spécificité de leurs parcours dans le secteur minier congolais. Quant aux enfants, certaines enquêtes de terrain, commanditée par des ONG de développement ont tenté de recenser et de décrire leur mode de vie et la nature de leur travail dans les mines.

#### A.6. Importance du journal de terrain

Au cours de nos différents séjours, nous avons complété la démarche d'enquête et d'observation par l'élaboration d'un journal de terrain. Exigeant une discipline quotidienne, ce journal nous a semblé d'autant plus nécessaire à mener, que ces trois séjours de terrain étaient effectués dans une culture étrangère. En effet, un séjour en RD Congo, pays d'Afrique subsaharienne, plonge le chercheur dans une relation à forte altérité, qui nécessite à la fois un retour réflexif et émotionnel sur la construction de notre univers de représentation de certaines réalités sociales. Ce

journal de terrain a été conçu sur le modèle du « journal personnel» que nous considérons comme un « observatoire privilégié de la relation entre l'observateur et l'observé » (Weber 1991). Si son utilisation n'est pas directement mentionnée dans les analyses avancées dans le corps de cette thèse, il n'en a pas moins tenu un rôle essentiel pour aider à comprendre notre rapport aux situations vécues et passer du ressenti à la démarche analytique.

Ces journaux de terrain ne sont pas présentés de manière systématique dans le cadre de cette thèse. En effet, ils ont été élaborés sous la forme de carnets de voyage et leur contenu, s'il était exposé poserait une série de problèmes :

Il s'agit de notes prises sur le vif qui ont ensuite été traitées et directement intégrées lors de la rédaction des quatre articles.

Ces journaux de terrain ne respectent pas la confidentialité que nous avons garantie à nos informateurs.

A titre d'illustration, nous annexons un extrait du journal de terrain, en Appendice E de la thèse. Il retrace les activités, observations et premières analyses effectuées suite à la réalisation du second séjour de recherche.

#### Premier séjour : prise de contact avec le terrain (novembre-décembre 2007)

Il s'agit là d'un premier séjour de repérage tant culturel, institutionnel que géographique, etc. Lors de ce premier séjour, nous avons résidé vingt jours à Kinshasa et une dizaine de jours à Lubumbashi (Katanga).

Nous avons choisi de privilégier la rencontre avec les représentants d'institutions, d'ONG, des chercheurs et de multiplier les contacts pour repérer des « têtes de réseaux » qui nous permettront ensuite :

1. De nous constituer un réseau de personnes ressources

## 2. De bénéficier d'entrées privilégiées grâce à leurs interventions

### A.7. Identification des répondants

Avant de partir nous avions effectué un premier repérage des institutions et organisations que nous désirerions rencontrer. C'est une fois sur le terrain que nous avons commencé à élaborer un portrait beaucoup plus représentatif de la complexité et de la diversité institutionnelle congolaise. Nous avons également commencé à établir une liste des personnes avec lesquelles il serait aisément d'échanger, même si ces répondants n'étaient pas forcément les personnes les plus pertinentes à interroger. Il s'agissait là, d'établir un premier contact avec quelques institutions clés.

Le collègue qui nous a accompagnés bénéficiait de nombreuses entrées dans le secteur des ONG congolaises. C'est donc avec une certaine facilité que nous avons pu mobiliser ces réseaux. Les représentants d'ONG de développement, de défense et de promotion des droits humains ou encore certains membres de communautés religieuses ont aidé à l'organisation du premier séjour et pour la prise des premiers contacts.

Après avoir identifié des « têtes de réseaux », notre échantillon s'est progressivement, élargi en fonction des opportunités offertes et d'une volonté de couvrir un champ le plus « représentatif » possible des principaux acteurs œuvrant dans le secteur minier congolais.

Ainsi nous avons pu visiter les principales institutions en charge du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme. Au sein de ces institutions, certaines personnes clés ont été identifiées, pas uniquement en fonction de leur statut ou grade, mais surtout en fonction de leur « possibilité de parole » et de l'intérêt qu'elles manifestaient pour notre recherche.

En dehors du cercle de connaissances de notre collègue, nous avons établi de nouveaux contacts avec des personnes occupant des postes de responsabilité qui nous

semblait essentiel d'interroger. N'étant pas toujours recommandée ou introduite auprès d'eux, les premiers contacts ont souvent été très polis, privilégiant la stratégie de « la langue de bois » que l'on réserve naturellement à un inconnu qui s'intéresse de près à des questions politiquement sensibles. Loin de s'avérer improductive, cette prise de contact a permis d'établir un début de lien, qui entre nos deux séjours a pu perdurer grâce à l'outil Internet (échange d'informations, présentation de nos travaux de recherche).

Au Katanga, nous avons pu embaucher un étudiant de deuxième cycle de l'Université de Lubumbashi pour effectuer des recherches bibliographiques. Son mandat a consisté à faire le tour des départements (sciences humaines, santé et environnement) de l'université pour repérer les travaux universitaires portant sur le secteur minier. Il a également passé trois jours dans la bibliothèque du Centre culturel français afin d'effectuer un recensement des revues et ouvrages portant sur le sujet.

Ce séjour correspond à une première « immersion » culturelle en terrain congolais. Plus qu'une collecte systématique d'informations, il a permis d'effectuer un premier repérage des principaux acteurs, d'établir les premiers contacts, et de prendre la mesure de la nature des sources bibliographiques auxquelles nous pourrions avoir accès à partir de la RD Congo.

#### A.7.1. Un premier séjour : prise de contacts

Avertissement : la liste des entretiens correspond aux rencontres réalisées avec des informateurs sélectionnés. Ces entretiens ont comme caractéristiques communes de s'être déroulés sur une durée allant de 30 mn à plusieurs heures. Ces rencontres nous ont permis d'aborder les principales dimensions contenues dans la grille d'entretien. Elles sont accompagnées d'une prise de notes pendant, ou après l'entretien.

**Tableau 7. Liste des entretiens réalisés lors du premier séjour**

Entretiens (anonymes)	Organisation
KINSHASA	
001	DIRECTION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MINIER (DPEM)
002	SERVICE D'ENCADREMENT DES MINEURS ARTISANAUX (SAESSCAM)
003	Cadastre minier (CAMI)
004	DIRECTION DU MINISTÈRE DES MINES
005	CELLULE TECHNIQUE DE COORDINATION ET DE PLANIFICATION MINIÈRE (CTCPM)
006	Représentant de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI)
007	Sénateur, Commission permanente ressources naturelles du Sénat
008	Quatre députés de la Commission permanente ressources naturelles du Parlement
009	Banque Mondiale
010	Ambassade du Canada
011	Ambassade de Belgique
012	Deux représentants de la Fédération des extracteurs et explorateurs de la RD Congo
013	ONG CENADEP (Centre d'appui au développement et à la participation populaire)
014	Deux représentants du Forum de la société civile congolaise
015	CEPAS (Centre d'étude pour l'action sociale)
016	Expert minier « free-lance »
017	Bureau d'étude spécialisé en études environnementales dans le secteur minier

018	Bureau d'avocat spécialisé en mines
LUBUMBASHI (Province du Katanga)	
019	Service d'encadrement des mineurs artisanaux (SAESSCAM)
020	MIGA (Banque mondiale)
021	Cadre de la Gécamines
022	Représentant du Syndicat des mineurs artisanaux du Katanga (Emak)
023	Représentant du Réseau Ressources Naturelles du Katanga
024	Directeur de recherche, Université de Lubumbashi
025	Evêque
026	Avocat spécialisé, mandataire en Mines et carrières
O27	ONG Développement et Paix

#### A.7.2. Second séjour : visite des sites miniers

C'est à plusieurs titres que le deuxième séjour de recherche s'est avéré une étape essentielle pour la collecte de données et pour notre compréhension du fonctionnement du secteur minier congolais. Ce séjour a été organisé afin de revoir les personnes rencontrées lors du premier séjour et de réaliser des entretiens plus précis et plus approfondis. Il a aussi été organisé en amont, pour permettre la visite de sites miniers artisanaux et industriels.

**Tableau 8. Liste des entretiens effectués lors du second séjour**

Entretiens (anonymes)	Organisation
KINSHASA	
028	DPEM (Direction de la protection de l'environnement minier)

029	Service d'encadrement des mineurs artisanaux (SAESSCAM)
030	Ministère des mines (direction)
031	Initiative sur la transparente des industries extractives (EITI)
032	Ancien sénateur
033	Ambassade de Belgique
034	Diamond Developement Initiative (DDI)
035	Chercheurs Université de Columbia (N.Y)- Spécialisés sur la problématique minière congolaise
036	CENADEP
037	CEPAS
038	Expert minier indépendant
039	Bureau d'étude spécialisé en études environnementales dans le secteur minier
040	Bureau d'avocat spécialisé en mines
LUBUMBASHI (Province du Katanga)	
041	SAESSCAM
042	Centre d'évaluation d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi- précieuses (CEEC)
043	Cadres de la Gécamines
044	Coordination de la société civile de Likasi
045	ONG Développement et paix
046	ONG PACT Congo
047	Avocat spécialisé en Mines et carrières
MBUJI-MAYI (Kasaï-Oriental)	
048	Représentant du SAESSCAM
049	Direction de l'entreprise minière Miba
050	Ingénieur minier de la Miba

051	Direction de deux écoles de la Miba
052	Direction d'un hôpital de la Miba
053	Entretien collectif avec une association de mineurs artisanaux (n°1)
054	Entretien collectif avec association de mineurs artisanaux (n°2)
055	Responsable Groupe d'Appui aux Exploitants des Ressources Naturelles (GAERN)
056	Responsable du GRONG
057	Atelier de réflexion et d'échange tenu en présence de 20 personnes représentantes des associations locales, des administrations provinciales et des médias
SUD KIVU (villes de Goma et Bukavu)	
058	SAESSCAM
059	Direction provinciale des mines
060	Représentant d'une entreprise minière étrangère
061	Propriétaire d'un comptoir d'achat et de vente
062	Négociant minier résidant (Bukavu)
063	Représentant de l'association des propriétaires de comptoirs
063	Ancien mineur et négociant ambulant de la mine artisanale de Bisié
065	Equipe du BEST
066	Coopération canadienne
067	ONG de respect de l'environnement
068	ONG de droits humains

#### A.7.2.1 Un séjour organisé autour de la découverte des activités d'extraction industrielles et artisanales

Ce deuxième séjour de recherche a permis de consolider et de continuer à élargir notre entrée dans certains réseaux. Si le premier séjour avait été exclusivement consacré à la rencontre de représentants institutionnels, le second se caractérise par la découverte *in situ* de la « nébuleuse artisanale » congolaise. Certains contacts pris au cours du premier séjour ont facilité l'organisation en amont du second terrain et la visite de certains sites miniers tant artisanaux qu'industriels.

**Tableau 9. Sites et exploitations minières visités lors du second séjour**

Provinces et villes	Sites visités (nom)	Artisanal et/ou industriels
Kasaï Oriental (diamant)	MIBA (polygone)	Industriel (présence de « creuseurs » illégaux)
	Tshibatabata	artisanale
	Bas-Congo	artisanale
	Bakua Mulumba	artisanale
Katanga (cuivre/cobalt)	Luisha	artisanale (cité minière)
	Likasi	Industriel-Gécamines
	Kambove	Industriel (présence de « creuseurs » illégaux)
Kivu (Coltan, cassitérite, or)	Visites annulées en raison des conditions d'insécurité sur les sites (présence de groupes armés signalée)	Aucun

#### A.7.2.2. Un terrain difficile d'accès

La rencontre avec les mineurs artisanaux au Kasaï Oriental, a été rendue possible grâce à un travail de collaboration avec une ONG locale : le Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles (GAERN). Le représentant coordonnateur de cette structure rencontré lors du premier séjour, au Katanga nous a permis d'élaborer l'organisation du déplacement au Kasaï pour le second séjour.

L'organisation GAERN est une association dont les objectifs sont de<sup>167</sup> :

1. Promouvoir l'exploitation artisanale des ressources naturelles et de protéger l'environnement ;
2. Appuyer les associations des exploitants artisanaux des ressources naturelles ;
3. Lutter contre les infections transmissibles.

Trois rencontres ont été organisées par ces partenaires sur des sites miniers différents aux alentours de Mbuji Mayi. Ces sites ont été choisis à partir de deux critères, à savoir, les conditions d'accès (sécurité sur les sites) et la présence d'une organisation de creuseurs ayant suivi des formations avec l'association GAERN. Les formations dispensées concernent l'expertise diamantaire et une vulgarisation du code minier. Les autorités coutumières et les responsables des organisations avaient au préalable, été prévenus de notre visite.

La visite des entreprises minières d'État, au Kasaï-Oriental (Miba) et au Katanga (sites de la Gécamines) ont été effectuées en compagnie des ingénieurs et des dirigeants de ces firmes. Nous n'avons pas eu l'occasion de visiter des

---

<sup>167</sup> GAERN, Statuts, règlement d'ordre intérieur, Mbuji Mayi, Kasaï-Oriental, janvier 2005

concessions détenues par des entreprises privées, dans la mesure où leurs représentants ne nous ont pas autorisé l'accès de ces sites.

#### A.7.2.3. Recueillir la parole des acteurs

Effectuer des entretiens individuels dans le contexte minier artisanal s'est vite avéré chose impossible. Nous avons donc misé sur l'organisation de rencontres, ou «entretiens collectifs organisés» pour recueillir la parole des acteurs. Ces groupes peuvent être qualifiés de «groupes d'appartenance» car les individus qui en sont membres témoignent d'une même identité ou d'expériences communes. (Duchesne et al., 2004).

De tels groupes sont potentiellement favorables à une grande liberté de parole, liberté basée sur les liens de confiance et la familiarité qui existe entre ses membres. En revanche, il existe le risque de voir dominer les rapports hiérarchiques établis qui limitent la prise de parole et l'expression des participants. Avertis de ce risque, nous avons tenté de gérer la dynamique de groupe en prenant en compte la hiérarchie sociale inhérente à tout groupe fortement structuré. Si certaines questions ont été directement dirigées vers les individus tenant une position dominante, d'autres ont été explicitement destinées aux individus placés en position de retrait : creuseurs et femmes. Il est bien évident que nos questions n'ont pas toujours trouvé toutes leurs réponses. Cependant, leur aspect «ouvert» a permis des reformulations par les participants, qui ont contribué à les faire correspondre plus directement avec les problématiques locales. Des discussions se sont engagées et nous avons assuré une écoute active combinée à une prise de notes systématique. Sur les trois sites, des traducteurs étaient mobilisés pour permettre la tenue de telles rencontres.

A l'issue de ces entretiens, nous avons senti un très fort contrôle social pesant sur les individus membres de ces groupes. Au-delà des inhibitions, hésitations et des différentes affirmations avancées, le groupe a tenté de présenter une version «unifiée» au chercheur. Cette vision, portée par le personnage tenant le statut social le plus

élevé, était énoncée sous forme de synthèse ponctuant les échanges, pour faire émerger des « vérités communes ».

Le déroulement de la visite a suivi une trame définie par les autorités locales. Une première réunion a eu pour but d'effectuer les présentations du chercheur aux autorités locales (coutumières), d'exposer les motifs de sa venue et les objectifs de son travail. Ayant reçu l'accord des autorités, nous avons été accompagnés sur les sites. Ces zones reculées situées à environ une demi-heure de marche du camp minier sont toujours en bordure de rivière pour permettre les activités de tamisage. La seconde étape de la rencontre a consisté en une visite des sites d'extraction du diamant en compagnie des représentants des associations et des mineurs. Nous avons également eu l'occasion de rencontrer des familles, et femmes prostituées vivant aux alentours des sites.

Suite à cette visite des sites miniers, nous nous sommes de nouveau retrouvés avec les autorités coutumières, des membres de l'association et d'autres mineurs pour un « entretien collectif » menée par le chercheur. Cet entretien a été effectué en collaboration avec les partenaires (GAERN) et le traducteur.

Si les questions posées ont été fortement inspirées du guide d'entretien, elles ont néanmoins été adaptées aux situations observées et aux membres présents. Dans un tel contexte, nous avons veillé à adapter l'outil de travail à la grille préétablie listant les principales dimensions devant être abordées :

**Tableau 10. Guide d'entretien : entretiens collectifs avec les mineurs artisanaux du diamant**

Conditions de vie et de travail
Origines géographiques et parcours professionnel
Organisation du travail : de la production à la commercialisation
Repérage des principales catégories d'acteurs et organisations œuvrant autour des sites de production, en aval et amont.
Rapport aux autorités (traditionnelles, Etat, milices, autres)

Degré de connaissance des lois et règlements miniers et des institutions spécialisées
Degré d'application du cadre légal dans la zone visitée
Aspirations professionnelles (perspectives de reconversion) et sociales

Les informations recueillies lors de notre séjour dans les provinces du Nord et Sud Kivu sont traitées dans le cadre du dernier article. Les informations qui nous ont été communiquées par les négociants, dirigeants de comptoirs et un ancien mineur ont été traitées sous forme de schémas joints à la thèse en Appendice B. Pour des contraintes d'édition, ces deux schémas n'ont pu être publiés par la revue Afrique contemporaine.

#### A.7.3. Troisième séjour : actualisation des données

Le troisième séjour effectué en RD Congo s'est déroulé dans le cadre d'une mission de consultance effectuée pour le compte de l'organisation Global Witness<sup>168</sup>. L'objet de la mission portait sur l'évolution du secteur minier depuis la signature de contrats réalisée avec les partenaires chinois. Ce séjour a été l'occasion d'approfondir notre connaissance du secteur et d'actualiser nos données. Certaines d'entre elles, récoltées lors de ce séjour sont intégrées aux articles 3 et 4. Même si cette dernière mission en RD Congo ne portait pas directement sur le sujet de la thèse, elle a facilité

---

<sup>168</sup> Global Witness est une organisation sans but lucratif, dont le mandat consiste à documenter certaines situations liées à l'exploitation illégale des ressources naturelles. Cette organisation conduit des campagnes d'information et de lobbying destinées à mettre fin à l'impunité, les conflits armés liés à l'exploitation des ressources, les violations des droits humains et la dégradation de l'environnement. <http://www.globalwitness.org/>

l'organisation d'entretiens supplémentaires au cours desquels les principales dimensions de la grille d'analyse ont pu être abordées.

**Tableau 11. Liste des entretiens effectués lors du troisième séjour**

Entretiens (anonymes)	Organisation
KINSHASA	
070	DPEM (2 rencontres)
071	Deux représentants de l'EITI
072	Sénateur
073	Représentant processus de Kimberley
074	Banque centrale du Congo
075	Ambassade de la République populaire de Chine
076	Ambassade de France
077	Coopération anglaise
078	Banque mondiale
079	Consortium chinois
080	Cabinet d'avocats spécialisés
081	Consultant pour une firme minière étrangère
082	Syndicat (Nouvelle Dynamique Sociale)
083	Réseau ressources naturelles (RRN)
084	Association congolaise des droits de l'Homme (ASADHO)
085	CEPAS
086	CENADEP
087	Directeur d'un journal de presse quotidienne
088	Représentant AFP

### A.8. Conclusion

Cette thèse confirme l'impossibilité pour le chercheur d'aborder la complexité et la diversité des réalités minières sans un minimum de connaissance du terrain. La réalisation de trois terrains a permis de passer de la « découverte » à l'approfondissement du sujet d'étude, en introduisant une étape d'actualisation des données. En effet, le secteur minier congolais est actuellement dans une phase d'intense redéfinition et les réalités ne cessent d'évoluer tant sur un plan économique, politique que social. Ces immersions répétées, dans un laps de temps relativement court, ont favorisé le suivi du processus de réforme à partir de l'évolution des pratiques et des représentations des acteurs. Seule la situation à l'Est du pays continue à poser de véritables enjeux politiques et de recherche. En proie à des conflits d'envergure régionale, toutes tentatives de décryptage des dynamiques fort complexes sont rendues quasiment impossible.

Le secteur minier est donc un champ d'étude particulièrement sensible, qui demande au chercheur un important travail en amont de la réalisation du terrain. Le traitement des données doit également être abordé à partir d'un positionnement qui vise à protéger les informateurs.

Concernant enfin les barrières culturelles auxquelles doit faire face le chercheur, elles ne peuvent être dépassées que par sa capacité à créer des liens de confiance avec les informateurs. L'acquisition de données relativement fiables n'est envisageable qu'à cette condition.

La prochaine partie de la thèse est constituée d'une série d'annexes dans lesquelles sont présentés des outils méthodologiques qui ont aidés à l'élaboration de l'analyse ou qui découlent du processus d'élaboration théorique. Etant donné le format choisi d'une thèse par articles, ces documents n'ont pas été soumis pour publication. Cependant, tous ces documents sont des instruments de travail qui nous semblent essentiels à considérer.

Ainsi, la rédaction du premier article de la thèse a donné lieu à la production d'un petit guide méthodologique destiné à « formaliser » la démarche privilégiée pour l'analyse du code minier congolais. Ce guide est présenté en Appendice C de la thèse.

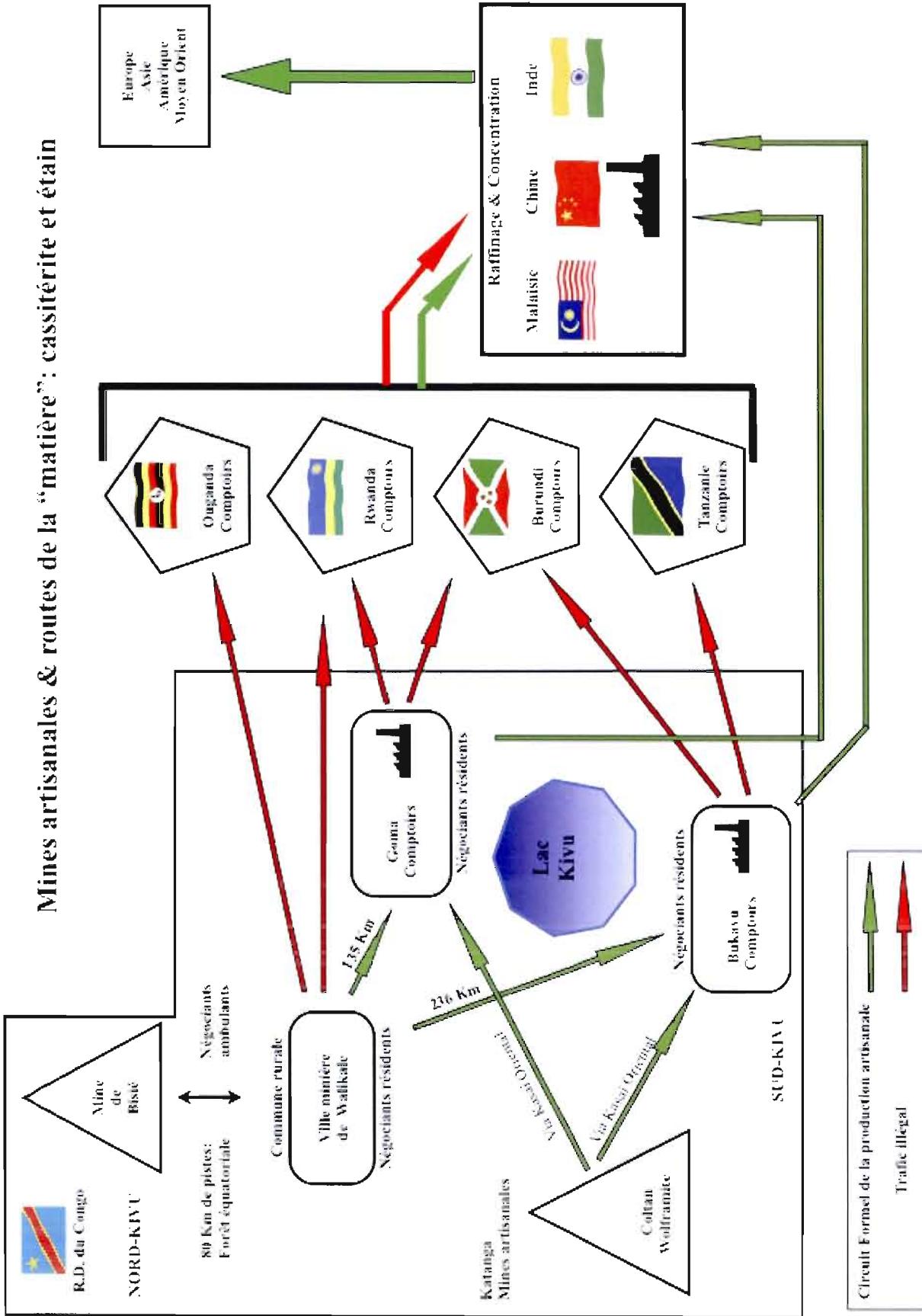
Certains ouvrages sur l'histoire du Congo nous ont livré des témoignages d'une grande valeur sociologique. Ne pouvant les intégrer aux articles, nous avons pris le parti de sélectionner l'extrait d'un témoignage particulièrement illustratif des conditions de travail des mineurs au cours du XX<sup>ème</sup> siècle et de le retranscrire intégralement en Appendice D.

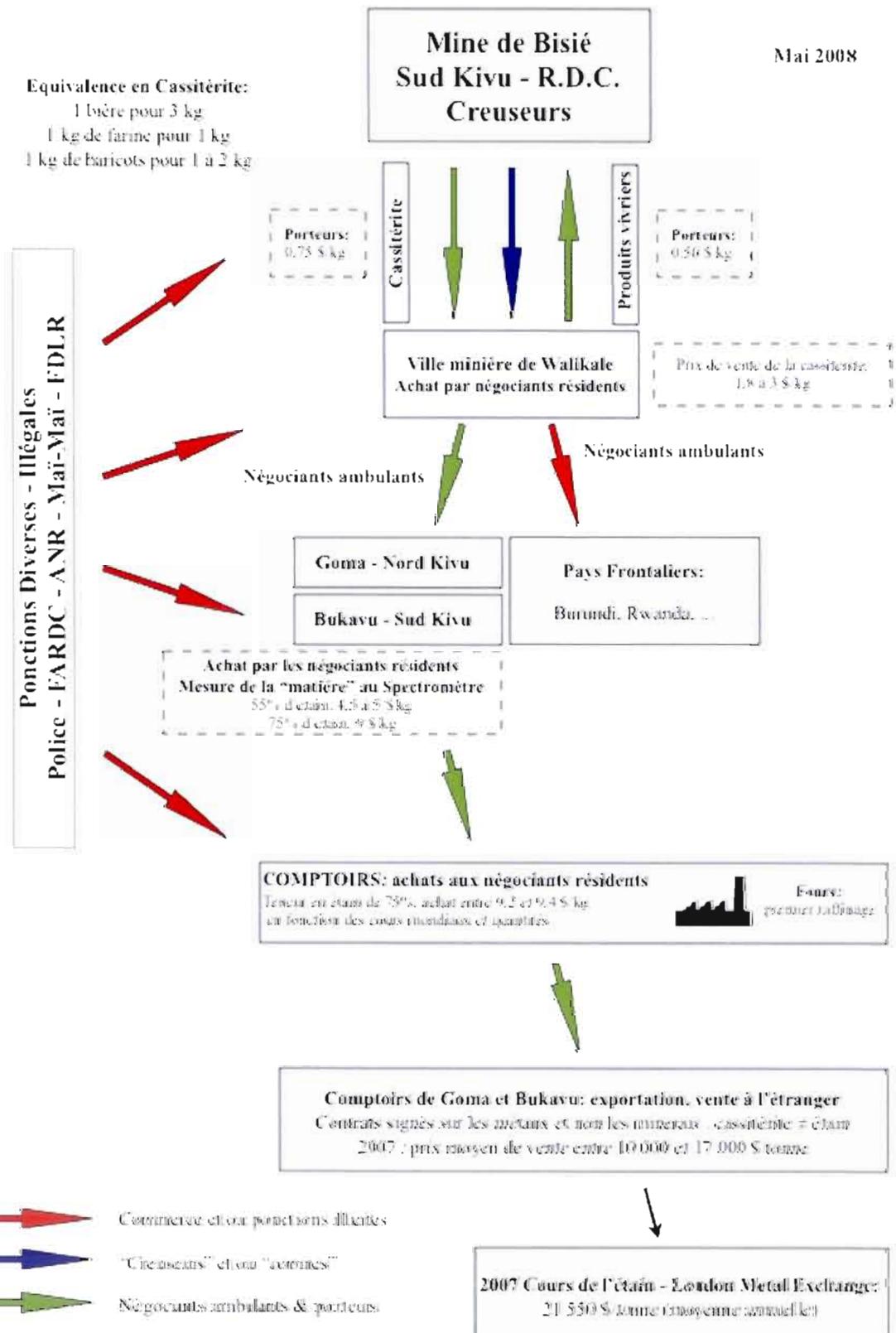
Il nous a semblé aussi important de joindre un extrait de nos journaux de terrains effectués au cours des trois séjours de recherche. Nous avons choisi de mettre en forme la partie du journal de terrain tenu pendant notre séjour au Kasaï-Oriental. Il est présenté en Appendice E.

Enfin, au moment de la rédaction du quatrième article de la thèse, nous avons construit deux schémas qui illustrent les données récoltées lors de notre second terrain. N'ayant pu les faire publier, nous les proposons en Appendice B de la thèse.

## **APPENDICE B SCHEMAS COMPLEMENTAIRES DE L'ARTICLE 4**

Ces deux schémas ont été élaborés suite au deuxième séjour de terrain effectué dans les Kivu en avril et mai 2008. Ils sont le résultat d'entretiens menés auprès de mineurs, de responsables de comptoirs de vente et d'achat, de revendeurs et de fonctionnaires. Compte tenu des contraintes de publication, ils n'ont pu être adjoint aux articles soumis aux différentes revues et ouvrages. Ils sont une illustration qui permet de synthétiser les différentes étapes par lesquelles transitent les minerais ainsi que les intermédiaires impliqués dans le commerce.





## **APPENDICE C      Guide d'utilisation « comment appréhender un code minier »**

### **GUIDE D'UTILISATION**

#### **COMMENT APPREHENDER UN CODE MINIER ?**

##### **Présentation<sup>169</sup>**

Ce guide est conçu pour permettre aux non-spécialistes de se familiariser avec les techniques d'analyse d'un code minier. L'objectif de ce guide n'est pas de fournir une méthodologie aux spécialistes mais au contraire de proposer quelques éléments bien modestes pour accompagner les premières prises de contact avec ce type de

---

<sup>169</sup> Ce guide d'utilisation a été rédigé dans le cadre des activités du Groupe de Recherche sur les Activités Minières en Afrique (GRAMA) qui est une composante du Centre Études Internationales et Mondialisation (CEIM) de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal. (UQAM).

corpus réglementaire spécifique. Il est destiné autant aux jeunes chercheurs qu'aux plus expérimentés, aux membres d'ONG, d'organismes de développement, aux décideurs de politiques publiques, etc.

En abordant un domaine habituellement traité par des spécialistes en droit, nous tenons à préciser que la démarche d'analyse qui est adoptée ici a été élaborée à partir d'une méthodologie développée dans le champ de la recherche en économie politique. La démarche proposée nécessitera donc selon vos objectifs et besoins, d'être complémentée, augmentée, voire révisée. Cependant, nous pensons utile de vous exposer les grandes lignes à suivre, et de vous partager nos méthodes d'analyse qui, nous l'espérons, vous seront utiles pour aborder l'étude d'un code minier.

### C.1 Introduction

Historiquement les codes miniers existent depuis plus d'un siècle dans la plupart des pays (France : Loi du 21 avril 1810 concernant les mines, minières et carrières ; Argentine : Code minier de 1887)<sup>170</sup>. Leur conceptualisation reflète évidemment des circonstances historiques très précises, différenciées, qui dépendent principalement des ressources disponibles et de la géopolitique de la région : pays importateur, exportateur, contexte de colonisation, etc.

Mais ce n'est pas sous cet angle historique et spécifique aux diverses circonstances que ce guide a été conçu. Il s'agit plutôt de fournir quelques clés pour interroger les réglementations les plus récentes et les modifications qu'elles induisent dans le secteur.

En effet, dans le contexte des réformes des années 80 les codes miniers à travers le monde ont subi de multiples modifications, et ce dans la majorité des pays

<sup>170</sup> Bull. des lois 1810, n° 285, p. 355.

ayant développé une industrie minière à moyenne et/ou grande échelle (Voir Tableau I). Ces évolutions se mesurent non seulement en terme quantitatif (nombre de pays concernés), mais également à partir des nouvelles normes et règles que ces nouveaux codes véhiculent et leur importance relativement au développement économique et social des pays concernés.

**Tableau 12: Quelques exemples de pays ayant modifié leur code ou adopté un nouveau code minier**

AFRIQUE	<p>En 1995, 35 pays africains avaient déjà modifié leur code minier dans le but d'attirer les investisseurs.<sup>171</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Guinée: 30 juin 1995 ;</li> <li>○ Ghana: 2002 ;</li> <li>○ Mali 1991 et 1999 ;</li> <li>○ Tanzanie : 1998 ;</li> <li>○ Madagascar : 1999 ;</li> <li>○ République démocratique du Congo (RDC) : 2002 ;</li> <li>○ République centrafricaine : 2003 ;</li> <li>○ Congo-Brazzaville : avril 2004.</li> </ul>
AMERIQUE LATINE	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Equateur : 1991 ;</li> <li>○ Bolivie: 1997 ;</li> <li>○ Argentine : révision 1995 et 1997 ;</li> <li>○ Chili : 1997 révision 2004, etc.</li> </ul>
ASIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Malaisie : Mineral Developmément Act Aug. 29, 1994. State Mineral Enactment (under consideration) ;</li> <li>○ Chine : Mineral Resources Law Jan. 1, 1997 ;</li> <li>○ Corée : Mining Act Mar. 24, 1994 ;</li> <li>○ Vietnam : Mineral Law Sep. 1, 1996 ;</li> <li>○ Laos : Mining Law Apr. 12, 1997 ;</li> <li>○ Philippines : Mining Act, Apr. 10, 1995. Implementation rules and regulation 1997 ;</li> <li>○ Mongolie : Minerals Law Jul. 1, 1997.</li> </ul>

---

<sup>171</sup> Voir Darryl Reed, « Ressource Extraction Industries in Developing Countries », *Journal of Business Ethics*, vol. 39, 2002, p. 205.

Depuis 1990, ce processus de réforme s'est accéléré et une grande majorité de pays du Sud ont adapté leurs codes miniers et leurs lois commerciales pour se rapprocher ou s'aligner sur celles des pays reconnus comme les plus « attractifs »<sup>172</sup>. Il s'en est suivi peu à peu une « globalisation de l'offre » qui a fini par provoquer une certaine concurrence se traduisant par des adaptations fiscales ou des facilités pour attirer les investissements étrangers. L'objectif poursuivi est principalement de simplifier des textes souvent datés et inclure des mesures pour encourager l'investissement dans le secteur, qui a fortement pâti de la chute des cours des métaux de ces dernières années.

## C.2 Pourquoi étudier les codes miniers ?

C'est principalement sous l'impulsion des institutions financières internationales, responsables de la relance économique de nombreux pays et par conséquent des politiques de développement et de « lutte à la pauvreté » que les économies minières ont été amenées à réviser leurs codes miniers. Les institutions financières internationales introduisent, bien souvent, la modification des législations minières comme condition à l'octroi de certains types de prêts aux pays du Sud. Cette exigence est souvent associée à la nécessité de promouvoir une « bonne

---

<sup>172</sup> Cet effort de révision toujours en cours peut-être illustré par l'étude préparée à la demande de la Banque Mondiale qui porte sur la révision des codes dans 25 pays. K. Naito, F. Remy, J.P. Williams, "Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining", Mining Journal Books Ltd, London, 2001.

Les pays qui sont étudiés dans le cadre de cette étude: Amérique Latine : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou ; Asie et Pacifique : Chine, Inde, Indonésie, Laos, Mongolie, Maynmar, Papouasie Nouvelle Guinée, Philippines, Vietnam ; Afrique : Botswana, Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Namibie, Tanzanie.

gouvernance » dans le secteur. Il s'agit d'un mouvement d'ensemble qui ouvre la voie à une harmonisation des législations vers de nouvelles normes d'exploitation. Citons à titre d'exemple l'introduction de mesures de privatisation des entreprises publiques, de l'introduction de nouvelles clauses sociales et environnementales ou encore une tendance à la libéralisation du secteur favorable à l'implantation d'investissements privés.

Les nouvelles exigences des entreprises minières, soucieuses de sécuriser leurs investissements influencent également les nouvelles politiques minières des pays du Sud. A titre d'illustration, la dernière étude (pour l'année 2000) de l'Institut Fraser du Canada sur l'indice d'attractivité des investissements dans le domaine minier prend en compte 162 compagnies dont 130 juniors et 30 majors qui représentent 51% de l'investissement en exploration au Canada et 33 % de l'investissement aux USA.

Les remarques émises par les compagnies expliquant les critères susceptibles de favoriser l'investissement démontrent que si auparavant il était donné une égalité de poids aux facteurs géologiques et législatifs, la pondération est désormais de 60 % pour le potentiel minier et 40 % pour le facteur légal<sup>173</sup>. Même si l'importance du facteur légal a tendance à diminuer, on remarque, quand même, qu'il est l'un des deux principaux indicateurs auxquels se réfèrent les entreprises pour élaborer leurs politiques d'investissement.

---

<sup>173</sup> <http://mineralinfocatalogue.brgm.fr/veille/L0205.htm>

### C.3 Par où commencer ?

Face aux nouvelles tendances qui se généralisent dans le secteur minier, la personne non spécialisée est confrontée à des défis du fait de la complexité de ces documents et de la nature de leur technicité, légale, économique, fiscale, etc.

Pour simplifier le travail nous proposons de débuter l'analyse d'un code minier à partir de trois étapes d'analyse.

#### C.3.1 Un code

- D'où ça vient ?
- De quoi c'est fait ?
- Quelles sont les conséquences ?

#### C.3.2 Mise en contexte

- *Avant* : Pour comprendre l'ampleur et les raisons des réformes entreprises dans ce secteur, il est important de se référer aux législations précédentes. Pour ce faire, il convient d'aller se renseigner sur les législations et réglementations en vigueur avant l'adoption des nouveaux textes de loi : existence ou non d'une ancienne loi minière, date de l'ancienne loi, présence ou non de règlements, etc.
- *Contexte d'émergence* : Chaque pays témoigne d'une situation politique, économique et sociale particulière. Il est essentiel de clarifier dans quel contexte sont amorcées et finalisées les modifications législatives dans le secteur. Une bonne compréhension de ces éléments permettra de saisir la légitimité de ces nouvelles lois et certaines des raisons de leur instauration : contexte politique stable, zone de conflits actifs ou de fortes tensions, instabilité politique ou affrontements internes sporadiques, contexte de transition politique, récession économique, investissements étrangers, aide multilatérale, etc.
- *Initiateurs* : Pour saisir les orientations des nouvelles législations minières, il faut remonter aux acteurs qui ont pu influencer ou décider des réformes. Le secteur minier, fortement dépendant d'une économie globalisée, oblige les gouvernements et leurs parlements à entretenir des liens privilégiés avec les institutions financières internationales, les gouvernements étrangers qui assurent la commercialisation des matières minérales, les donateurs de l'aide bilatérale, ou

encore les entreprises minières qui exigent de nouveaux standards d'exploitation, etc. Tous ces acteurs peuvent jouer un rôle, plus ou moins déterminant, de façon formelle ou informelle, dans le processus qui mènera à la mise sur pied d'une nouvelle législation minière. A ce titre, nous vous incitons à vous documenter pour obtenir les argumentaires des différents acteurs associés, ou non, au processus de réforme de la législation. Vous serez ainsi plus facilement en mesure d'étudier les raisons qui sont avancées pour légitimer et justifier leur participation active, ou leur opposition, à la modification des lois minières.

- *Processus de discussion, d'élaboration, d'adoption* : Les étapes de l'élaboration de la nouvelle législation sont également à prendre en compte. Ils nous révèlent clairement le rôle tenu par les multiples acteurs impliqués dans le secteur. On se demandera par exemple qui assure le financement du processus, quels sont les différents acteurs consultés pour l'élaboration du nouveau code, qui participe à la rédaction des textes de loi ? Certains acteurs ont-ils un droit de regard sur la version finale des textes, combien de temps s'est écoulé entre la rédaction et l'adoption de la nouvelle législation, quelles modifications sont apportées en fonction des différentes étapes de consultation et enfin qui sanctionne la nouvelle loi ?
- *Date d'adoption en fonction du contexte socio-politique du pays* : Ces données peuvent s'avérer cruciales lorsqu'il s'agit de comprendre les raisons qui motivent l'adoption d'une nouvelle loi et de questionner la légitimité des nouvelles politiques minières. En effet, nos études nous révèlent que certaines réformes des législations minières peuvent être entreprises durant des périodes d'instabilité politique ou des contextes de transition démocratique.
- Ces données s'avèrent également très précieuses lorsqu'il s'agit de penser les conditions de mise en œuvre de la nouvelle législation minière. La question à se poser est de savoir dans quelle mesure les nouvelles normes contenues dans le code et la réglementation pourront être appliquées sur le terrain, et ce en fonction du contexte socio-politique du moment. Nous faisons référence, entre autres au respect des normes environnementales et sociales en situation de conflit.
- *Un contexte de réforme plus global* : Nous avons pu constater que la modification de la législation minière s'accompagne bien souvent d'une série d'autres modifications législatives et institutionnelles. L'adoption d'un nouveau code minier nécessite un environnement légal harmonisé qui permettra une meilleure application de la nouvelle loi. Il n'est pas rare d'observer une certaine simultanéité entre l'adoption d'une nouvelle loi minière (ou certaines modifications) et les réformes entreprises du code des investissements, de la loi sur la propriété terrière, de la loi environnementale, etc.

- La modification du code minier peut également être accélérée et/ou déterminée dans son contenu par l'adhésion du pays à un ensemble, ou sous-ensemble régional, qui induit une volonté d'harmonisation des législations entre les pays membres.
- Au niveau institutionnel maintenant. L'adoption d'une nouvelle législation minière sous-entend généralement une réforme institutionnelle dans le secteur. Cela se traduit soit par une révision des mandats et responsabilités des institutions publiques existantes ou encore par la création de nouvelles entités administratives en charge de réguler les nouvelles normes du secteur. Il peut être instructif de se pencher spécifiquement sur les modifications du rôle de l'Etat induites par les nouvelles législations. La majorité de nos études démontrent une tendance marquée vers le passage d'un État « producteur » à un État « promoteur et régulateur ».

#### **C.4 Qu'est-ce qu'un code minier et de quoi c'est fait ?**

*Un code minier* : est une législation. Il s'agit d'un ensemble de normes juridiques spécifiques à un secteur d'activité, édictées, sanctionnées et interprétées par une autorité gouvernementale. Ces normes sont rendues obligatoires dès leur entrée en vigueur et tous les acteurs sont tenus d'appliquer leurs orientations sous peine de subir des sanctions légales et /ou économiques.

*Un code minier est souvent accompagné d'annexes* : nous insistons sur l'importance de ne pas négliger ces documents qui apportent, bien souvent, de précieuses indications au chercheur concernant des points ou informations peu développées dans le contenu du code.

*La réglementation minière* : Toute nouvelle loi minière doit être accompagnée d'une réglementation. Les règlements sont un ensemble de prescriptions qui définissent le cadre légal du rôle de chacun. Ils apportent des solutions à des problèmes techniques et commerciaux spécifiques au secteur minier. Le code renvoi a

certains articles du règlement et le règlement se base sur les orientations édictées dans le code. Les règlements ont également une valeur légale.

L'étude des textes réglementaires est aussi précieuse que l'étude du Code minier lui-même. Les règlements sont une source d'information à travailler de façon tout aussi systématique que les textes de lois.

### C.5 Le contenu de ces textes de loi

Un code et son règlement peuvent comporter des centaines d'articles. Il faut avoir une idée claire des domaines qui pourraient être les plus pertinents pour les fins de votre recherche en fonction de votre discipline et de vos objectifs.

Par exemple : si vous êtes une compagnie minière d'exploitation, vous seriez possiblement intéressés à comprendre quels sont les différents types de droits miniers existants, quelles sont les clauses qui protègent vos investissements, etc. Si vous êtes un fonctionnaire gouvernemental, vous devrez vous atteler à comprendre quelles sont les responsabilités de l'Etat dans le secteur et dans quelle mesure l'État est autorisé à participer économiquement à l'industrie extractive. Si vous faites partie d'une communauté vivant dans les environs d'une exploitation minière, vous cherchez, éventuellement, à obtenir des informations sur votre droit à la participation dans le processus de décision, les politiques de partage des bénéfices relativement à l'exploitation des ressources ou encore sur les normes environnementales en vigueur.

**Tableau 13: Grandes dimensions d'analyse**

DIMENSIONS ECONOMIQUES	Taxes d'exploitation (royalties); Taxes de délivrance d'un permis; Taxe de renouvellement d'un permis d'exploitation; Taxes sur la plus-value de cession ou de transmission d'un titre minier de recherche ou/et d'exploitation; Redevance superficiaire annuelle; Exonérations fiscales; Taux de redevance; Taxes d'importation; Taxes à l'exportation; Taxe sur la valeur ajoutée; Droits de douane; Niveau d'imposition des revenus; Niveau d'imposition sur les dividendes; Niveau d'imposition des bénéfices, etc.
ROLE DE L'ÉTAT	Droit de participation à des entreprises privées; Création d'institutions ou suppressions; Privatisation des sociétés d'État; Latitude discréSSIONnaire des membres du gouvernement; droit de participation des membres du gouvernement, à titre privé, à des entreprises minières; inventaire des ressources par institutions publiques; etc.
DROITS DES ENTREPRISES ET SECURITE DES INVESTISSEMENTS	Différentes catégories de droits miniers ; durée des concessions; procédures d'octroi des droits (ex : 1 <sup>er</sup> arrivé, 1 <sup>er</sup> servi); conversion des droits (prospection vers l'exploitation); transférabilité des droits; statut des droits comme biens de garantie et transfert aux institutions financières; superficie des concessions, etc.
DIMENSIONS SOCIO-ECONOMIQUES	Clauses impliquant la création d'emplois; reconnaissance du droit d'usufruit de la terre aux petits exploitants; droits lors de transferts de populations; fonds sociaux des compagnies; approvisionnement en intrants nationaux; partage des bénéfices avec les populations locales; etc.
DIMENSIONS ENVIRONNEMENTALES	Politiques ou plans de conservation; attribution de permis conditionnels à étude d'impact (indépendante ou non, avec

	contrôle gouv. ou non); obligations relatives à la réhabilitation des sites miniers; partage des responsabilités pour la gestion du passif environnemental; contrôle des rejets toxiques; etc.
--	--

## C.6 Les impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation minière

À la base des préoccupations qui justifient notre intérêt pour les nouvelles législations minières, on retrouve la question adressée par le rapport final, daté de décembre 2003, de la Revue des Industries Extractives du Groupe de la Banque Mondiale (Extractive Industries Review) :

« Les projets liés aux industries extractives peuvent-ils être compatibles avec les objectifs, du Groupe Banque Mondiale, de développement durable et de lutte contre la pauvreté ? ».<sup>174</sup>

Ce rapport de l'EIR de la Banque Mondiale fait écho aux tentatives des pays la communauté internationale pour faire la promotion d'une approche du développement qui met de l'avant la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en fonction de la nature de leurs activités<sup>175</sup>.

Certains de ces codes de conduite sont des références désormais incontournables pour les acteurs du développement sensibilisés à l'importance de leur participation dans la promotion « d'investissements éthiques ». Citons par exemple la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT datée de 1977 et révisée en 2000, la déclaration de l'OIT relative aux

---

<sup>174</sup> EIR Final Report, Résumé, Vers un Nouvel Équilibre : la revue des industries extractives.

<sup>175</sup> Se reporter au site Business and Human Rights Resources Center pour consulter la liste des principes directeurs dont s'est dotée la communauté internationale : <http://www.business-humanrights.org/ Categories/Principles>

principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998), ou encore le Livre Vert de la Commission Européenne qui porte comme titre « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises. »<sup>176</sup>. Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont, quant à eux, en train de « s'imposer comme une référence internationale en la matière »<sup>177</sup>.

Enfin, le Pacte Mondial, lancé par le Secrétaire Général de l'ONU (*Global Compact*) est une autre initiative d'envergure internationale pour initier un « consensus » autour de dix principes destinés à promouvoir les droits humains fondamentaux et la protection de l'environnement.

Les droits humains, les conditions de travail, l'environnement, la lutte à la corruption, etc. autant de thèmes qui prolongent certaines des principales déclarations internationales signées par les États membres de l'ONU.<sup>178</sup>

Ces diverses initiatives, cherchent à promouvoir un type de gouvernance d'entreprise qui prendrait en compte, certes les pressions des marchés financiers, mais également la nécessité de permettre des politiques de développement soucieuses des intérêts des diverses parties prenantes. Ainsi ces nouveaux codes pour une éthique de l'investissement viennent-ils compléter les législations nationales et les politiques sociales et environnementales des États en « invitant » (*soft law*) les entreprises à s'y conformer, voire à promouvoir des initiatives privées sur la base du volontariat. En

<sup>176</sup> Livre Vert, Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises, Emploi et affaires sociales, Relations du travail et mutations industrielles, Commission Européenne, juillet 2001.

<sup>177</sup> L'Observateur, Les Principes directeurs de l'OCDE à l'Intention des entreprises multinationales, un instrument essentiel à la responsabilité des entreprises, OCDE, septembre 2003.

<sup>178</sup> The Universal Declaration of Human Rights, The International Labour Organization's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, The Rio Declaration on Environment and Development.

aucun cas ils ne sont destinés à se substituer ou à supplanter les législations nationales, et ce dans la mesure où ils n'ont aucune valeur contraignante.

C'est pourquoi les nouvelles législations minières cherchent à promouvoir des normes de développement qui prennent en compte les dimensions sociales et environnementales. Citons à titre d'exemple, le cas de la France qui a adopté en mars 1999 la loi no 99-245 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation. En Équateur, le décret No. 625. RO/ 151 adopté en septembre 1997, institue un règlement environnemental pour les activités minières. En République Démocratique du Congo, le nouveau code minier daté de juillet 2002 a incorporé à la nouvelle législation un nombre relativement important de nouvelles clauses environnementales et sociales.

Pour les fins de votre étude sur les conséquences sociales et environnementales de l'instauration du nouveau code minier, nous vous proposons certaines dimensions à explorer.

Les diverses dimensions de l'analyse sont énoncées dans le rapport final de la revue des Industries extractives de la Banque Mondiale (2003)<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Vers un nouvel Équilibre: la revue des Industries extractives, Résumé, Banque Mondiale. Voir : <http://www.eireview.org/>.

**C.6.1 Les trois principales dimensions à prendre en compte (EIR, Banque mondiale):**

- « une gouvernance publique et industrielle favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactives destinées à optimiser la réduction de la pauvreté grâce au développement durable ;
- de bien meilleures politiques sociales et environnementales ;
- et le respect des droits de l'homme. »

**C.6.2 Les nouvelles politiques de développement devraient donc, selon le rapport :**

- donner plus d'importance à la société civile afin qu'elle occupe une place équilibrée dans le partenariat triangulaire formé par les gouvernements, les entreprises et la société civile ;
- amener les considérations sociales et environnementales à un niveau équilibré avec les considérations économiques dans les actions visant à lutter contre la pauvreté par le développement durable ;
- et se battre pour un développement basé sur les droits de l'homme qui équilibre les objectifs matériels et spirituels de la vie.

**C.6.3 La nouvelle législation que vous étudiez prévoit-elle des mesures de ce type ?**

Il est évident que toutes les lois minières ne comportent pas toutes les dimensions citées ci-dessous. Cette liste est, surtout destinée à vous fournir des indicateurs pour effectuer un premier repérage des thématiques reliées aux problématiques sociales et environnementales dans le secteur.

**C.6.3.1 LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

- exiger des sociétés qu'elles s'engagent dans des processus participatifs avec les communautés et les groupes directement affectés par les projets afin d'obtenir leur consentement préalable libre et éclairé ;

- exiger le partage des recettes avec les communautés locales ;
- rendre obligatoire le recours à des indicateurs de pauvreté suivis de manière systématique ;
- mesures d'appui aux mineurs artisiaux ; etc.

#### **C.6.3.2 ENVIRONNEMENT**

- encourager l'intégration d'éléments de santé publique dans tous les projets liés aux industries extractives ;
- insister pour que les ONG édifient la capacité des communautés affectées ; et aider à mettre en place des mécanismes indépendants de déclaration des griefs ;
- actualiser et appliquer pleinement la politique sur les habitats naturels ;
- actualiser et appliquer pleinement la politique relative au déplacement de populations ;
- appuyer la révision de la politique de divulgation des informations ;
- élaborer des directives sectorielles spécifiques pour le rejets des résidus, la gestion des déchets et l'utilisation de substances toxiques ;
- élaborer des directives pour une planification intégrée de la fermeture des mines ;
- élaborer des directives sur la prévention et la réaction en cas de situations d'urgence ;
- traiter l'héritage du passé ; etc.

#### **C.6.3.3 DROITS DE L'HOMME**

- Le déplacement des populations autochtones ne doit être autorisé que lorsque, à la suite d'un processus de consultation, la communauté a donné son consentement préalable libre et éclairé à une proposition de projet et aux bénéfices qu'elle compte en tirer ;
- Ne pas soutenir de projet extractif susceptible d'affecter les populations autochtones sans qu'aient d'abord été reconnus et garantis de manière efficace leurs droits à posséder, contrôler et gérer leurs sols, territoires et ressources ;
- Reconnaître le droit des femmes en s'engageant à ne pas faire de discrimination ;
- Ne pas appuyer de projets liés aux industries extractives dans des pays qui ne remplissent pas des critères minimum de gouvernance. Les critères se

rapportant au type de gouvernance doivent être élaborés en toute transparence avec la participation de l'ensemble des parties concernées. Doivent en faire partie au minimum les critères de gouvernance centrale et sectorielle : par exemple, qualité et respect de la loi, absence de conflit armé ou d'un risque élevé de voir ce type de conflits survenir, respect des normes de travail et des droits de l'Homme. (...) Concernant l'exploitation en zone de conflit, le rapport est explicite : « Under no circumstances should the IFC and MIGA support oil, gas, and mining projects in areas involved in or at risk of armed conflict. » ; etc.

### **C.7 Quelques sites Internet pour vous simplifier l'accès aux textes de certains codes miniers**

- CountryMine : <http://www.infomine.com/countries/>
- Asian Law : [http://www.mmaj.go.jp/mmaj\\_e/asianlaw/asianlaw.html](http://www.mmaj.go.jp/mmaj_e/asianlaw/asianlaw.html)
- African Intelligence : <http://www.africaintelligence.fr>
- CEPAL, lois minières : <http://www.cepal.cl/cgi-bin/>  
(Actualisation de la compilation des lois minières de quatorze pays d'Amérique Latine et des Caraïbes)

Ces quelques sites sont une illustration de la liste des sites Internet, portant sur les activités minières, qui est mise à votre disposition sur le portail de notre groupe de recherche : GRAMA: <http://www.unites.uqam.ca/grama/>

### **C.8 Conclusion**

En guise de conclusion nous tenons à vous rappeler que ce modeste guide n'a pas la prétention de vous fournir tous les éléments nécessaires à une étude exhaustive des codes miniers. Il est un outil d'introduction et, à ce titre, nous encourageons ses utilisateurs à le considérer comme un support de travail plutôt que comme une grille de référence.

Afin de vous donner une meilleure idée du type d'études qui ont été effectuées à partir de cet outil de recherche, nous vous encourageons vivement à vous référer

aux récents travaux de notre groupe portant sur l'étude de codes miniers dans plusieurs pays africains. Nous vous invitons à vous référer notamment au document suivant :

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, sous la direction de Bonnie Campbell, « Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique », Document de recherche 3, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala (Suède). (Également disponible en version anglaise).

Ce guide devrait pouvoir vous permettre de multiplier les approches, comme par exemple d'envisager de mener des études comparatives entre plusieurs codes provenant de différents pays ou encore l'ancien et le nouveau code d'un même pays. A cet égard, nous serions heureux de pouvoir recevoir vos commentaires et/ou vos résultats de recherche qui auraient pu être inspirés par la méthodologie présentée dans ce guide.

Pour ce faire, n'hésitez pas à nous contacter à l'adresse suivante :

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)  
Courriel : [grama@er.uqam.ca](mailto:grama@er.uqam.ca)

# APPENDICE D Témoignage sur l'Union Mineure du Haut-Katanga

par Léon Tshilolo Kalume ; (Sizaire, 2001)- Extrait.

*Ce témoignage est une illustration de paroles de mineurs, historiquement daté, il permet de se figurer des conditions de recrutement et de travail de la main d'œuvre dans les entreprises minières du Katanga au début du XXème siècle.*

« Je réponds au nom de M. Tshilolo Kalume Léon. Je suis né au Kasaï oriental, à Kanda Kanda dans le territoire de Mweneditu, en 1918. Avant de travailler à l'Union minière du Haut-Katanga, j'ai travaillé comme domestique à Mweneditu.

En 1941, l'Union Minière procéda au recrutement de la main-d'œuvre. En effet, au départ, l'Union Minière avait cherché à recruter les travailleurs parmi la population d'ici, du sud Katanga. Mais les gens d'ici n'étaient pas assez forts. Ils travaillaient pendant un mois seulement puis s'enfuyaient. C'est pourquoi les blancs de l'Union Minière sont allés recruter plus loin.

Le Blanc arrivant au village, nous présenta l'affaire comme ceci : « Je viens d'Elisabethville. Je travaille pour le compte de l'Union Minière. Elle a acheté beaucoup de véhicules, mais il n'y a personne pour les conduire. Les véhicules sont là et ils ne fonctionnent pas. C'est pourquoi l'Union Minière m'a envoyé chercher des gens qui puissent conduire ces véhicules. C'est ce qui m'amène ici. Si vous voulez travailler pour l'Union Minière et conduire ces véhicules je vous amène ». Ce discours a affolé les jeunes villageois que nous étions. Il réussit ainsi à recruter 7 000 candidats. Mais il fallait remplir certaines conditions. En effet le Blanc ajouta : « Pour conduire ces véhicules, il faut être fort et en bonne santé ». (...)

Je me suis retrouvé parmi les plus forts avec 39 autres candidats et fus, de ce fait, affecté à Kambove dans la carrière.

C'est donc en 1941 que j'ai commencé à travailler à l'Union Minière du Haut-Katanga. Je travaillais dans la carrière. Le travail consistait à remplir un Wagon de pierres extraites de la carrière. Nous travaillions par groupes de deux ou trois personnes. Nous ne pouvions pas quitter le service tant que nous n'avions pas rempli un wagon de pierres. Chaque travailleur avait à sa disposition un pic et une bêche ainsi qu'une brouette. (...) Il n'y avait pas de pitié.

Lorsque nous sommes arrivés à la carrière de Kambove, nous nous sommes aperçus que le Blanc avait menti : les véhicules dont il nous avait parlé étaient des brouettes. Il n'y a pas eu moyen de faire marche arrière. Nous n'avions pas d'autre choix que de travailler. (...)

Nous venions de loin et il n'y avait plus moyen de retourner au village. C'est ainsi que nous avons commencé à travailler. Les conditions étaient très dures, inhumaines. Le salaire était de 60 F par mois, soit 2 F par jour. Les maisons n'étaient pas bonnes, c'étaient des maisons d'une seule pièce ou de deux pièces, même si le travailleur avait une famille nombreuse. Il y avait beaucoup de cas de désertion. Lorsqu'on se réveillait le matin, on constatait souvent que des travailleurs avaient disparu sans laisser de traces ».

## APPENDICE E      Extrait du Journal de terrain

Kasaï-Oriental, mai 2008

### E.1 Introduction

Un séjour d'une semaine au Kasaï oriental était programmé pour rencontrer une organisation œuvrant auprès des mineurs artisanaux du diamant. Cette association, « Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles » (GAERN) est une ONG située à Mbuji Mayi<sup>180</sup>, capitale du Kasaï Oriental.

Cette structure a été créée au début de l'année 2005, ses membres exercent des activités sur toute l'étendue de la province du Kasaï Oriental.

La République démocratique du Congo est le 3ème pays producteur de diamants en fonction du nombre de carats extraits. Les deux provinces du Kasaï, Oriental et Occidental garantissent une production estimée à 20 000 millions de carats annuels. Deux des 10 diamants de joaillerie les plus précieux au monde proviendraient de ces provinces.

Le Kasaï Oriental est une province considérée comme l'une des plus riches en diamants du pays. Exploité depuis toujours, la production de diamant a longtemps cohabité avec les activités agricoles et l'élevage. La libéralisation de l'exploitation dans les années 1980 a initié un afflux massif des populations paysannes vers les zones minières artisanales. Plus tard, au cours des années 1990, le déclin de l'entreprise d'Etat, la Minière de Bakwanga (MIBA) se combine à la crise de la production locale agricole. Les mines artisanales deviennent alors le dernier refuge

---

180 Siège Social : Av. Tshiatchia, N° 35 B, Q. DE LA POSTE, C/MUYA, Ville de Mbuji Mayi, Province du Kasaï Oriental, R.D.C.

d'une population vivant dans une grande misère économique. La situation qui domine au Kasaï oriental depuis bientôt deux décennies est à l'image de la double crise agricole et minière qui frappe le pays :

Animés par une volonté de développer l'expertise locale et de répondre aux besoins de populations, les fondateurs du GAERN constatent :

« Il sied de noter que cette exploitation artisanale de diamant profite plus aux négociants / Acheteurs (qui constituent la classe moyenne) qu'aux exploitants (creuseurs). Ces derniers y allant de manière dispersée, sont donc en position de faiblesse et ne savent pas tirer réellement profit de cette exploitation subissant ainsi la loi du plus fort. En plus ne connaissant pas la valeur exacte ou même approximative du diamant, ils vendent à n'importe quel prix que leur proposent les acheteurs, estimant que ces derniers connaissent la valeur réelle. Cela les amène ainsi à perdre au profit des acheteurs, lesquels arrivent à gagner parfois cinq fois, voir plus par rapport au prix de vente du creuseur. Cette situation place ainsi le creuseur dans la misère lui contraignant de vivre dans les conditions presque inhumaines faute de tirer le maximum de son activité. Il est incapable d'accéder aux soins de santé, au logement décent, de scolariser ses enfants etc. A cela il faut ajouter que sur terrain, la plupart des exploitants artisanaux ignorent le code minier et on remarque des conflits entre eux, la violation de droits de l'homme etc. »

La mission que s'est donné le GAERN est donc d'accompagner les exploitants artisanaux des ressources naturelles (principalement les mineurs) et de lutter pour un meilleur respect de la protection de l'environnement (sécurisation des sites et actions de reboisement, de remblayage des galeries, etc.). A ce titre, l'association se positionne dans des champs d'intervention aussi divers que :

- 1) Les mines, eaux et forêts ;
- 2) L'environnement ;
- 3) La paix et transformation des conflits ;

#### 4) La bonne gouvernance.

L'exécution du programme de G.A.E.R.N. est possible grâce à un double financement qui demeure parfois très incertain et met en péril les activités de la structure. Tout d'abord à un niveau local, le financement est essentiellement constitué de cotisations des membres et certains dons. Au niveau international, les organisations, NIZA et CORDAID subventionnent cette association sur des projets de moyen et court terme.

Les actions de cette structure tournent autour de deux pôles principaux à savoir un travail d'intervention sur le terrain directement auprès des populations minières combiné à une expertise en recherche, qui permet d'élaborer une réflexion approfondie sur les enjeux miniers.

Sensibilisation / Animation; Identification des besoins en renforcement des capacités ; formations et conseils ; échange d'expériences, lobbying

Ses bénéficiaires sont :

- 1) Les associations des exploitants miniers artisanaux
- 2) Les exploitants de ressources.
- 3) Les communautés locales.

A titre d'illustration, c'est en partenariat avec NIZA que GAERN a organisé un atelier de formation sur le triage et le classement de diamant. Cette activité a eu lieu du 25 au 30 septembre 2006, elle a permis d'initier 52 personnes à l'expertise diamantaire, dont une majorité de mineurs artisanaux.

Grâce à un financement de CORDAID, le GAERN a entamé des actions pour la vulgarisation du code minier auprès des populations de creuseurs, avec comme support la production de matériel pédagogique (traduction en langue locale).

En mai 2006, l'association GAERN a déployé une quinzaine de « communicateurs » dotés d'une formation intensive d'une semaine pour aborder la problématique du VIH-Sida auprès des populations de « creuseurs ».

## E.2 Visite de plusieurs sites miniers artisanaux informels

Rencontre avec les représentants d'associations de creuseurs, créées suite aux diverses interventions du GAERN sur les sites. Accueil par les chefs coutumiers et séances de discussion en présence de représentants des Comités des mines et des membres des associations. Visite des sites d'extraction, rencontre avec des creuseurs.

Il existe deux techniques d'extraction du diamant au Kasaï, le diamant kimberlitique (sous-terrain / roche mère) est plutôt extrait selon des procédés industriels. Les diamants alluvionnaires présents dans les roches sédimentaires sont ceux exploités par les creuseurs artisanaux. La Miba et les sociétés engagées dans des joint-ventures (Mwana Africa), procèdent aux deux types d'extraction.

### E.2.1 « Tshibatabata Bakua Mulumba » : association des creuseurs « Badi Basua »

Paroles de « creuseurs » : « Nos droits étaient cachés, nous étions ignorants. Maintenant nous sommes les vendeurs à 100 % des pièces (diamants). Avant on nous imposait les prix. Ce sont les propriétaires des terrains ou les « souteneurs » (sponsors) qui nous achètent la production. Ils nous donnent de l'argent, une avance (5000 FC, soit environ 10 \$ pour une famille de 6 personnes/semaine) sur la production. Le propriétaire d'une galerie il prend 40 % de la production et il reste 60 % pour les creuseurs.

Nous on travail en équipe, on a des accords entre nous. On peut décider de se partager le gravier ou alors de tamiser et d'aller vendre les pierres ensemble au

comptoир. La plupart du temps, le sponsor vient acheter la production, à la fin d'un chantier<sup>181</sup>. Avant, on faisait la moyenne de la production (on vendait en vrac), maintenant on vend les diamants blancs à l'unité.

On fixe les prix en fonction des caractéristiques des diamants. Il y a les Tchaf-Tchaf (pierres noires de moindre valeur), les Sobloss (pierres blanches) et celles de couleur. On regarde aussi le poids et la forme. C'est depuis qu'on a reçu la formation avec le GAERN. On donne notre prix et le négociant il tente de le faire baisser. Au début le négociant il s'est fâché, mais il est quand même resté. Depuis qu'on a reçu la formation sur les diamants, on a réussi à faire augmenter les prix de notre production»

#### E.2.2 « Bakua Nsumpi »

Paroles de creuseurs : « Un village minier ça pousse quand on trouve un gisement. Au début on creuse à l'aveugle, on cherche le gravier sous le sable. On creuse les galeries, chez nous, c'est pas plus de 17 m de profondeur. Ensuite à partir de la galerie principale, on creuse d'autres galeries horizontales, environ 3 ou 4. Tout le monde y descend, on se relaye. Les enfants aussi ils descendent. On fait des équipes de 3 personnes pour des galeries de 10 m et de 15 personnes pour celles de 30 mètres.

Avec l'association, on se partage à égalité la production. On est plus solidaires. De toute façon l'enrichissement ce sont des histoires, ça ne marche pas.

Celui qui excave, il respire péniblement. Il y en a qui travaillent la nuit, c'est moins chaud. On emmène des torches pour travailler au fond. La bougie, des fois, la flamme elle ne tient pas.

<sup>181</sup> Un chantier peut durer de 3 jours à 1 ou deux mois. Un chantier correspond à une parcelle de terre qui doit être prospectée, creusée et tamisée par une équipe de creuseurs.

Les sites miniers c'est des « salles de boxe », il y a beaucoup de violences. Il y a aussi beaucoup d'accidents, mais on n'en parle pas, sinon on ne retourne pas travailler. Il y a les cordes qui peuvent se rompre et le sceau il tombe sur la tête du creuseur. Des fois, les piliers des galeries s'effondrent. On est étouffé. Les blessures et les fractures, c'est souvent, les morts aussi mais on oublie. Les hommes viennent, ils amènent leurs femmes ou alors ils travaillent dans l'espoir de rentrer ensuite en ville et d'envoyer de l'argent à leur famille restée là bas. On s'installe, au début pour creuser, puis on reste. On fonde une famille parfois. »

#### E.2.3 « Bas Congo » et « Vache laitière »

A la question de savoir si les services spécialisés de l'Etat sont présents sur les sites : « Si on déclare une mine, l'agence nationale de renseignement, le parquet, la police, les responsables du district, les chefs coutumiers, le gouvernorat exigent des taxes en nature. On nous prend environ 50 % de la production. Tous ces gens là ils se partagent les galeries entre eux. Nous on travaille et ils prennent chacun une partie de la production sur chaque galerie creusée. Chez nous, ça peut représenter 20 % de la production du gravier de chaque puits.

Si la mine n'est pas déclarée c'est plutôt des prélèvements, comme on dit intempestifs, une fois par semaine.

Le SAESSCAM (service de l'Etat en charge d'encadrer les creuseurs), on ne connaissait pas avant d'avoir eu la formation.

Nous travaillons péniblement, nous n'avons pas de matériel pour creuseur et tamiser, ni pour estimer notre production. Il nous faudrait un appui financier pour nous aider à travailler, pour nous rendre autonomes. Les sponsors, ils nous fournissent les pelles et les tamis, même les sacs, mais ensuite ils les retirent sur le prix des pierres. On est déjà endettés avant le premier coup de pioche. Mais ici il n'y a pas d'autre métier. Nos pères, c'étaient des paysans qui trouvaient des diamants en

cultivant leurs champs. Il y en avait plein à la surface. Maintenant on doit creuser à 30 m de profondeur pour trouver le gravier».

A la question des perspectives de reconversion : « On aimerait bien faire de l'élevage ou de l'agriculture. Certains, leurs pères étaient agriculteurs. Mais pour ça il faut de l'argent d'avance, ça entraîne beaucoup de frais. En plus, pour l'agriculture il faut attendre que ça pousse, le diamant on a toujours l'espoir d'en trouver rapidement. Comment on va vivre pendant la période de latence ? On aura aucun revenu avant la première récolte.

Certains creuseurs n'ont pas étudié, ils ne savent pas investir l'argent. C'est trop désordonné. Quand on a un peu d'argent on le dépense pour le plaisir. En plus c'est dur de descendre dans les galeries. Le travail du diamant ça ne paye plus comme avant. C'est en train de disparaître. Il faut creuser toujours plus profond. La grande période est finie.»

L'impossibilité de scolariser les enfants est soulevée comme étant un problème majeur pour envisager l'avenir de ces communautés. Les villages miniers ne disposant pas d'écoles, les enfants (garçons) sont mobilisés, à partir de 6 ans pour travailler à la mine.

L'absence de services sanitaires est également une cause essentielle des maladies infantiles. La pollution de l'eau (source ou eaux des rivières) est due au déversement des déchets, des excréments, à la proximité des cimetières, ou encore à l'utilisation des eaux contenant les boues de tamisage. Les maladies d'origine hydrique sont redoutées par les parents. Le manque de centres de santé semble une constante qui contribue à la dégradation des conditions de vie. Les creuseurs évoquent les amibes, les vers intestinaux, la typhoïde, le choléra et la malaria comme étant les maladies les plus courantes.

### E.3. Visite des sites de production industrielle de la Minière de Bakwanga (MIBA)

La ville de Mbuji Mayi, est reconnue pour être la ville du diamant. La Miba est une institution au Kasaï car toute la ville s'est construite grâce et autour de cette entreprise minière. Entreprise d'Etat, jusque dans les années 1990, elle détenait le monopole des concessions minières de la province. La ville s'est donc construite autour de l'exploitation du diamant et la Miba, tout comme la Gécamines au Katanga a longtemps organisé la vie des habitants de Mbuji Mayi. Dotée d'une politique paternaliste, la Miba garantissait le logement, le transport, la scolarisation des enfants, les services de santé et les rations alimentaires à ses travailleurs et de leurs familles.

Les vagues successives de libéralisation du secteur minier congolais (1982 et 2002), les ponctions effectuées par le pouvoir central, combiné au manque d'investissements dans les équipements ont participé au déclin de cette société.

**Tableau 14. Tentative d'évaluation des évolutions de la production à la Miba**

Années	Années 1980-1990	2003	2008	De sa création en 1961, à la fin de 2002
Production Principalement constituée de diamants industriels, ceux de la joaillerie ne représentant que 5 à 6%	20 000 carats/jour soit environ 600 000 carats/mois	6.600.000 carats par an	Entre 1000 et 3000 carats/jour soit pour un total de 1,095 millions (maximum) Cette information reste à vérifier.	Environ 633 millions de carats provenant essentiellement des gisements secondaires (détritiques).

Source : ingénieur en charge de l'exploitation, Miba, mai 2008.

### E.3.1 Visite du Polygone minier de la Miba (Massif 1, NLK2, Dragueline)

« La Miba est une société d'un autre âge » Directeur des ressources humaines  
Miba- Mai 2008

Le polygone minier (47 km<sup>2</sup>) de la Miba constitue une incroyable réserve de diamants kimberlitiques dont une partie minime aurait été exploitée. Ce site est constitué de 13 massifs (ou gisements de kimberlite). Certains dont la roche est friable (massifs 3 et 5) ont déjà été largement exploités. Par contre le Massif numéro 1 (découvert en 1946), dont la roche est très dure constitue encore aujourd'hui un réservoir important quasiment non exploité avec 26 millions de m<sup>3</sup> estimés de kimberlite.

- 1) La visite du site permet de constater :
- 2) L'arrêt quasi complet des opérations du à une panne d'électricité (pannes qui se répètent très souvent selon les dires de l'ingénieur qui nous accompagne)
- 3) L'ancienneté de la machinerie (beaucoup de camions et pelleteuses non fonctionnels abandonnés sur les sites). Seules trois pelles seraient en état de marche pour exploiter les massifs diamantaires.
- 4) Le polygone est envahi de « creuseurs » clandestins, présents illégalement (des centaines, voir des milliers) sur les sites. Ces creuseurs, communément appelés « suicidaires » sont encadrés par des hommes armés qui les protègent en cas d'intervention des services de sécurité de la Miba.
- 5) Une présence d'employés très peu visible. Les rares personnes rencontrées semblent surtout jouer un rôle de surveillance des installations.

La présence des creuseurs clandestins serait due principalement à trois facteurs :

- 1) Epuisement des concessions de la MIBA situées en périphérie du Polygone (attribuées au creuseurs à partir des années 1980) s'épuisent. Les creuseurs envahissent alors le polygone connu pour être un « scandale géologique ».
- 2) Absence de véhicules (« on a un cimetière de véhicules ») pour contrôler l'ensemble du périmètre. Malgré les 600 employés affectés à la sécurité de l'entreprise, le budget de fonctionnement ne permet pas de les déployer sur les sites.
- 3) Faiblesse des autorités politico-administratives et militaires dans la province et manque de volonté politique. On évoque surtout des intérêts financiers individuels qui expliqueraient le laxisme des autorités face à de telles pratiques.

### E.3.2 Les écoles de la MIBA

Construites à l'époque coloniale, les écoles de la Miba sont destinées à accueillir les enfants des travailleurs.

La visite de l'école primaire de Shambo permet de constater que les infrastructures disponibles sont encore en bon état de fonctionnement. Par contre, le directeur nous informe de l'absence de budget de fonctionnement qui limite l'action éducative des professeurs. La plupart des manuels scolaires datent de 1965, seuls quelques exemplaires ont été renouvelés en 2004. Le service de restauration du midi n'existe plus depuis le départ des Belges du Congo. Au primaire, les enfants sont scolarisés entre 7 h et 14 h30. Le directeur nous précise que beaucoup d'enfants arrivent et repartent le ventre vide.

Récemment, les transports scolaires pour les enfants de familles n'étant pas logées dans le « camp Miba » ont été supprimés. Jusqu'en 2006, les stylos, cahiers, ardoises et autres petits matériels étaient fournis aux enfants. Depuis lors, ces fournitures n'ont pu être distribuées qu'au premier trimestre.

Dotée de 17 professeurs, cette école primaire accueille 471 élèves. Le nombre raisonnable d'élèves par classe (27 en moyenne) inquiète pourtant le directeur. Il nous confie que les effectifs ont très sensiblement diminué ces dernières années, les familles n'ayant plus les moyens de scolariser leurs enfants compte tenu de l'augmentation des frais et de la baisse du niveau de vie de la majorité des parents.

### E.3.3. Déclin des politiques sociales de la Miba : augmentation des tensions à Mbuji Mayi.

Le déclin de la production, marque à partir de l'année 2005, un tournant, certains diront « un déclin » irréversible dans l'histoire de la Miba. Les politiques sociales de l'entreprise sont mises à mal.

La Miba compte aujourd'hui environ 5100 employés. Le directeur tient à nous préciser l'absence d'expatriés dans ses effectifs, signe pour lui du déclin de l'entreprise. Un plan de réduction des effectifs a été élaboré mais ne peut être mise en œuvre faute de moyens. En effet, en 2008, la société comptabilise environ 35 à 40 millions d'arriérés de salaires. Au moment du licenciement ou de la mise à la retraite de son personnel, elle devrait s'acquitter de cette somme.

Selon les responsables rencontrées à la Miba, ces 11 dernières années, la compagnie a été marquée par deux mouvements de grève, la première en mai 2002 et la seconde en avril-mai 2007, qui a débouché sur le limogeage du comité de direction. Cette grève a eu comme déclencheur principal, les 15 mois d'arriérés de salaires des employés non payés.

**Tableau 15. Services de la Miba à ses employés- 2008**

Ecole	10 complexes scolaires en fonction, environ 400 enseignants Les enseignants sont très irrégulièrement payés. Plus de fourniture du matériel pédagogique.
Soins de santé	Environ 600 médecins et infirmiers. Jusqu'en 2003, la Miba achète environ 100 000 \$/mois de matériel médical. En 2008 ce budget est passé à 3000 \$/mois au maximum. Certains mois aucune dépense n'est effectuée. Les hôpitaux ne sont presque plus approvisionnés en matériel médical et les instruments et machines ne sont pas renouvelés depuis 2003.
Rations alimentaires	Autrefois distribuées mensuellement aux familles des employés, (la quantité était fonction du nombre de membres par familles) les rations alimentaires ont aujourd'hui disparues. Occasionnellement, la Miba distribue des forfaits de 30 \$ à titre de remboursement des vivres. Abandon quasi-total des cultures destinées à nourrir les employés.
Masse salariale	Avant 2005, la masse salariale était aux environs de 2,5 millions par mois. Depuis, la société distribue des « forfaits » et la masse salariale est estimée à environ 800 000 dollars par mois ... « quand on paye », précise le directeur des ressources humaines.
Electricité	La Miba dispose d'une centrale hydro-électrique destinée à fournir l'électricité à la mine et à la ville de Mbuji Mayi (les soirs). L'alimentation de la ville en eau (réseau de distribution construit par la Miba) a longtemps été rendue possible grâce à cette centrale qui permettait de pomper l'eau. Faute d'entretien, cette centrale fonctionne par intermittence et suffit tout juste à alimenter le réseau du polygone et quelques zones de la ville (pratique du délestage, par quartiers)

### E.3.4. La Miba, une société en quête d'une nouvelle stratégie d'entreprise et de financements

Depuis mai 2006, la société Mwana Africa possède 20% des parts de la Miba (rachetées à la Société Belge Sibeka) contre 80 % des parts à l'Etat congolais.

La baisse de la production, due en grande partie au non renouvellement de l'outil de production impose aux dirigeants de la Miba de trouver des financements extérieurs. Des contacts auraient été faits avec des investisseurs chinois et deux banques sud-africaines pour un montant estimé à 120 millions. Cet apport, s'il pourrait permettre une rénovation de l'outil de production, en revanche ne suffirait pas à épouser les dettes sociales contractées par l'entreprise.

Le Plan Quinquennal 2004-2009 mise sur l'exploitation des lits de rivières et le basculement des opérations vers l'exploitation intensive des gisements kimberlitiques suite à l'épuisement des réserves détritiques.

Suite à l'annulation, en mars 2008, du contrat entre la Miba et la firme canadienne Emaxon Finance International Inc. (filiale du Groupe Israélien DGI) portant sur le droit d'acheter 88 pour cent de sa production, la Miba a organisé la vente aux enchères de sa production. Cinq acheteurs qui se sont repartis 12 lots contenant un total de 348.000 carats, mis aux enchères. D'autres ventes devraient suivre.

### E.4. Organisation et tenue d'un atelier conjoint entre le GRAMA et le GAERN

#### E.4.1 Le thème de réflexion et les participants

Atelier : « Etat des lieux et défis posés au secteur minier au Kasaï », tenu le 6 mai 2008 à la salle du CRONGD.

**Tableau 16. Liste des structures participantes à l'atelier conjoint GAERN et GRAMA**

1	Solidec-K, réseau provincial des ONG des droits de l'Homme	Coordonnatrice
2	Division provinciale des mines	Chef de Bureau, géologue
3	SAESSCAM	S.C/T.O
4	CRONGD	Chargé de projets
5	CEFOP/DH  ONG des droits de l'Homme, centre d'éducation et de formation populaire	Directeur
6	BPOP.FM	Journaliste
7	GAERN	Président  Coordonnateur  C.P  Vice- Président
8	RTF	Journaliste
9	AGEOKOR	Chercheur
10	Conseil provincial des diamantaires, syndicat des diamantaires	Président
11	Save the Children	F.O

Le 6 mai 2008 à Mbuji Mayi- Kasaï Oriental- RD Congo

#### E.4.2 Les principales conclusions de l'atelier

L'activité minière dite « artisanale » (fonctionnant en dehors des standards de sécurité décrits par la loi minière congolaise), c'est-à-dire non mécanisée et à très petite échelle domine au Kasaï oriental. Si la grande partie de la production de minerais relève du secteur « informel », les réseaux de commercialisation sont de même nature. La production du diamant est très propice à la dissimulation, voire au détournement des minerais. Facilement transportable, les circuits des pierres extraites par les mineurs apparaissent difficilement contrôlables par les services de l'Etat. Les périmètres miniers sont répartis aléatoirement dans la savane, généralement aux abords d'une source d'eau pour permettre le tamisage. Décris comme des zones de non droits, elles se caractérisent par l'intervention d'une multitude d'intermédiaires qui relient les sites de production aux comptoirs de vente.

Le code minier est décrit comme étant un « produit importé » qui coûte cher à la population congolaise car il n'est pas connu ni appliqué par les creuseurs. Sa diffusion massive et son application sont présentés comme étant localement impossibles. Il est précisé que la Division provinciale des mines et de la géologie vend des exemplaires de la loi minière à 50 \$ l'exemplaire.

Malgré la prolifération des sites où vivent et œuvrent des milliers de « creuseurs » et leurs familles, les services publics spécialisés ne sont pas opérationnels au Kasaï. En effet, même si le SAESSCAM (Service d'assistance et d'encadrement du Small scale mining) dispose d'une direction régionale et d'un contingent d'environ 200 employés (formés), aucun représentant de ce service public n'est en mesure d'accéder librement aux sites miniers. Le contrôle effectué par les autorités provinciales empêche toute implantation de ces services sur le terrain. La situation est connue à Kinshasa et nous avait déjà été mentionnée.

Loin d'être désorganisé, ce secteur est au contraire extrêmement hiérarchisé. Les autorités provinciales et locales semblent contrôler le secteur, en s'appuyant sur

les forces de l'ordre (police, militaires), non pour faire appliquer les lois mais pour faire respecter un système de règles informelles. Ainsi, chaque site, voir chaque galerie est-elle contrôlée par des autorités qui s'ingèrent, la plupart du temps, pour garantir la défense de leurs intérêts particuliers.

Ceux que l'on appelle communément les « fantômes de l'Etat », sont en fait des autorités publiques qui détiennent un contrôle très strict sur les activités des mineurs artisanaux, intervenant à toutes les étapes, de l'extraction à la vente. Nous assistons à une configuration hiérarchique qui échappe en totalité aux dispositions inscrites dans la loi minière. Les services de l'Etat se sont métamorphosés en individus prédateurs qui ponctionnent la production des mineurs à hauteur de 20 % à 50 % des « graviers »<sup>182</sup> extraits des sites. Une telle remarque donne lieu à certaines déclarations telles que : « L'Etat combat l'Etat ».

Le gouverneur de la province, figure emblématique de la région, est l'un des plus importants diamantaires de la Province. Il s'est enrichi au début des années 2000 grâce à l'achat, à Mbuji Mayi, d'un diamant de joaillerie surnommé « Ngokas » (contraction de son propre nom : Ngoyi Kasanji). Ancien président de la Fédération congolaise des diamantaires (FECODI), du Conseil provincial des diamantaires du Kasaï (CPD), homme d'affaire, le gouverneur incarne t-il un symbole d'ascension sociale rendue possible grâce à l'activité artisanale du diamant. Gouverneur de la province depuis février 2007, il est réputé pour contrôler tous les sites de production dans lesquels il aurait instauré, avec le concours des forces de police provinciales, un système de prélèvement à grande échelle pour des fins d'enrichissement personnel.

---

<sup>182</sup> Les graviers constituent la matière première extraite des galeries souterraines ou des mines à ciel ouvert. Les « graviers » sont ensuite tamisés et les diamants extraits.

#### E.4.2.1 « Les Comités des Mines »

Les comités des mines existeraient au Kasaï depuis les années 1960. Chaque mine fonctionne sous l'autorité d'un comité des mines. Il est précisé que l'ingérence politique du gouvernorat de province est un phénomène récent.

Organisés au sein des « Comité des mines », les autorités locales, provinciales ainsi que les représentants des forces publiques ponctionnent une grande partie de la production (entre 20% et 50 % de la production de graviers selon les sites) en échange d'une « sécurisation » des zones minières et des « creuseurs ». Les organisations citées sont l'Agence nationale de renseignements, le gouvernorat, le parquet (représentants de la justice) la police des mines, les forces de police provinciales, les Forces armées (FARDC), les chefs de secteur, de territoire, de district. Ces prélèvements sont considérés comme étant des « impôt léonins ».

Tout Vice-président d'un Comité des Mines aura, au préalable obtenu l'aval du gouvernorat de la Province. Les dirigeants du Comité des mines sont désignés par les chefs coutumiers de la zone où est placée la mine.

Les fonctions officielles :

- Sécurisation des « creuseurs » et des sites de production artisanale du diamant

Les fonctions officieuses :

- Distribution des lopins de terre et répartition des puits ou galeries aux autorités locales pour le prélèvement d'une partie de la production.

#### E.4.2.2 Le Conseil provincial des diamantaires du Kasaï (CPD)

Il s'agit d'un syndicat créé en 1990 par un arrêté ministériel qui lui confère, uniquement dans la province du Kasaï, les pleins pouvoirs sur le contrôle des sites miniers artisanaux. Ses attributions se chevauchent avec les pouvoirs attribués au SAESSCAM depuis l'adoption du code minier de 2002. Selon les dires des participants, le CPD participerait à limiter l'intervention du SAESSCAM, se voulant l'institution légitime à qui revient le pouvoir de contrôler le secteur de la production artisanale.

Les intervenants déplorent le manque de volonté politique, tant au niveau local, que provincial ou national pour réformer les pratiques du secteur. Le secteur minier est présenté comme le vecteur principal d'enrichissement d'une classe de fonctionnaires et de politiciens qui constituent la nouvelle bourgeoisie congolaise.

Si la période de la transition politique (2003-2006) est présentée comme une époque très propice à l'enrichissement des élites, elle est aussi comparée à la période actuelle pour mettre en avant l'augmentation des ponctions et la richesse extravagante des individus détenteurs du pouvoir. Une distinction est faite entre les logiques de corruption (quasiment comparée à une logique de redistribution et de partage pour des fonctionnaires mal ou non rémunérés) et la logique d'enrichissement rapide et inique qui domine à l'heure actuelle.

Les mauvaises conditions d'accès à l'information, dues en grande partie à l'obstruction et à la rétention effectuée par certaines autorités publiques du secteur (Le centre d'évaluation d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC) est cité en exemple) semblent cautionner la pérennisation de certaines pratiques illégales.

Les médias sont présentés comme étant une catégorie d'acteurs muselés par le pouvoir, incapables d'aborder les sujets sensibles qui touchent aux fondements du pouvoir en place. Les stratégies déployées pour faire passer les informations

détenues, portant sur les abus relevés dans le secteur minier, consistent à passer par des relais en Occident.

Au moment de notre visite, les personnes rencontrées évoquent un vent de changement intervenu depuis le début de l'année 2008. Peu de précisions ont pu être données. Il semble que les ponctions effectuées par les services de l'Etat soient en baisse.

#### E.4.3. Les recommandations issues de l'atelier

1. Les pays du Nord doivent maintenir une forte pression sur les opérateurs économiques et politiques congolais
2. L'Etat doit procéder à une installation officielle du SAESSCAM au Kasaï Oriental
3. Les pouvoirs publics provincial et central doivent procéder à l'abolition des institutions parallèles (Comité des mines)
4. Nécessité de multiplier les activités autour de la vulgarisation du code minier
5. Miser sur une véritable dotation financière et matérielle des services publics.
6. Redéfinition du rôle tenu par les forces de police et des militaires, qui devraient être mises au service des autorités publiques et non des intérêts personnels d'individus puissants.
7. Besoin de stopper les arrestations arbitraires sur les sites miniers.
8. Favoriser la taille des diamants sur place
9. Organiser des jumelages avec des diamantaires d'autres pays pour initier des formations à l'expertise de la taille et de la vente.
10. Appliquer la loi en créant des zones artisanales et des coopératives de production.

## BIBLIOGRAPHIE

1937. *Législation générale sur les Mines, décret du 24 septembre 1937*, Législation Générale sur les Mines.
2006. *Democratic Republic of the Congo Relief, Security and Democracy Promotion Act of 2006: Bilateral Action on addressing Urgent Needs in the Democratic Republic of the Congo*.
- Abakzaa, Thomas. 2004. "Ghana: la législation minière et les bénéfices nets de la mise en valeur de ce secteur pour le pays". In *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, sous la dir. de Bonnie Campbell Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, p. 28-33.
- Abedi, Myriam. 2007. "Le Bureau International du Travail veut améliorer les conditions de travail des mineurs ". *momuc.org*, p. 1.
- Adelman, Irma. 2004. "Ce que nous avons appris". *Le savoir et le Politique, Courrier de la Planète*, vol. 74, p. 14-18.
- Amselle, Jean-Loup et Elikia M'bokolo. 2005. *Au coeur de l'ethnie, tribalisme et Etat en Afrique*. Paris: La Découverte, 252 p.
- Andrews, Craig, Boubacar Bocoum et Delphin Tshimena. 2008. *République Démocratique du Congo, la bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*. 43402-ZR. Washington: Banque mondiale, 151 p.
- Annan, Kofi. 2002. *Allocution du Secrétaire général au Sommet pour le développement durable*. ENV/DEV/J/13 Johannesburg: Nations-Unies.
- Annan, Koffi A. 2000. *We the Peoples, the Role of The United Nations in the 21 St Century, UN Millennium Development Goals*, vol. 22 february 2008. New York: United Nations.  
URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/>.
- Arato, Andrew et Jean Cohen J. L. 1992. *Civil Society and Political Theory* MIT Press, 771 p.

- Arnaut, Karel et Christian Kordt Hojbjerg. 2008. "Gouvernance et ethnographie en temps de crise: de l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix". *Politique Africaine*, vol. 111, p. 5-22.
- Arondel, Philippe. 2002. "Gouvernance : sous les mots, les maux" in Qu'est-ce que la gouvernance ? *Revue « Cités »*, vol. 41.
- Assemblée Générale ONU. 2000. *Déclaration du Millénaire*. A/RES/55/2. New-York: ONU.
- Association Internationale de développement. 2007. *Stratégie d'assistance pays pour la République démocratique du Congo, pour la période 2008-2011*, 41474-ZR. Washington: Banque mondiale, 65 p.
- Azcueta, Miguel. 2001. "Coopération pour la démocratie et le développement". In *Les non-dits de la bonne gouvernance: pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, sous la dir. de Haut Conseil de la coopération internationale, p. 149-155. Paris: Karthala.
- Badie, Bernard et P. Birnbaum. 1978. *Sociologie de l'Etat*. Paris: Grasset.
- Badie, Bertrand. 1999. *Un Monde sans souveraineté; Les États entre ruse et responsabilité*. Paris: Fayard, 304 p.
- Badie, Bernard. 1992. *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- Banque Africaine de Développement. 2007. *RDC, Projet d'exploitation de cuivre et de cobalt de Tenke-Fungurume, Résumé analytique de l'étude d'impact environnemental et social*: BAFD, 33 p.
- Banque Africaine de Développement. 2008. *République démocratique du Congo, document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2008-2012*: BAD, 19 p.
- Banque africaine de développement, (BAFD) et (FAD) Fonds africain de développement. 2005. "Document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2005-2007, République démocratique du Congo". p. 48.
- Banque africaine de développement, (BAFD) et OCDE. 2006. *République démocratique du Congo. Perspectives économiques en Afrique 2005-2006*, 240 p.

- Banque mondiale. 1989. *L'Afrique subsaharienne, "De la crise à une croissance durable"*. Washington, D.C.: Banque mondiale, 213 p.
- Banque mondiale. 1990. *L'Afrique subsaharienne, "De la crise à une croissance durable"*. Washington, D.C.: Banque mondiale, 213 p.
- Banque mondiale. 1997. *L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde 1997*. Washington: Banque mondiale, 290 p.
- Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde; combattre la pauvreté*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2003a. *Examen de l'OED sur le processus des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)*. Washington D.C.: Banque mondiale, 14 p.
- Banque mondiale. 2003b. *Rapport final de la Revue des Industries extractives, Vers un nouvel équilibre : la revue des industries extractives*. Volume 1 à 6. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2007a. *Faire face aux défis posés par l'égalité des sexes et la situation des Etats fragiles*. Washington: Banque mondiale, 208 p.
- Banque mondiale. 2007b. *Le Conseil des Administrateurs examine la Stratégie d'aide-pays pour la République démocratique du Congo*. 2008/162/AFR. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2008. *République Démocratique du Congo, la bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*. 43402-ZR. Washington, D.C.: Banque mondiale, 146 p.
- Banque mondiale. 1999. "Exploitation minière et traitement des minéraux". In *Manuel d'évaluation environnementale. Volume III : Lignes directrices pour l'évaluation environnementale de projets énergétiques et industriels. Traduction de Environmental Assessment Sourcebook*, sous la dir. de Banque mondiale, p. 196-211. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1999. *Manuel opérationnel de la Banque mondiale-Environmental Assessment - Annex B, Content of an Environmental Assessment Report for a Category A Project*: Banque mondiale, 3 p.
- Banque mondiale. 2002. *The Role and Effectiveness of Development Assistance; Lessons from World Bank experience*. Washington: World Bank.

- Banque mondiale. 2005. *Guide de la Banque mondiale*. De Boeck Université, 264 p.
- Banque mondiale et FMI. 1990. *Correspondances: gouvernement du Zaïre et la Banque Mondiale et le FMI*. Washington D. C.: Banque mondiale, Fonds Monétaire International, 20 p.
- Baracyetse, Pierre. 1999. "L'enjeu géopolitique des sociétés minières internationales en République démocratique du Congo (ex-Zaïre)". *Observatoire de l'Afrique centrale*, p. 23.
- Baron, Catherine. 2003. "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique : La gouvernance: une approche transdisciplinaire ". *Droit et société*, vol. 54, p. 329-351.
- Bayart, J.F., S. Ellis et B. Hibou. 1997. "Le Capital social de l'Etat falsificateur ou les ruses de l'intelligence économique". In *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, sous la dir. Bruxelles: Editions Complexe.
- Bayart, Jean-François. 1989. *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bayart, Jean-François. 1991. "La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ?" *Politique Africaine*, vol. 43, p. 5-21.
- Bayart, Jean-François. 1996. *L'illusion identitaire*. Paris: Fayard, 306 p.
- Bayart, Jean-François, (dir.). 1996. *La greffe de l'État*. Paris: Karthala.
- Bayart, Jean-François, Achille M'Bembe et Comi Toulabor. 1992. *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala.
- Belem, Gisèle. 2006. "Le développement durable en Afrique : un processus sous contraintes Expérience de l'industrie minière malienne ". *Vertigo*, vol. 7, no 2.
- Belem, Gisèle. 2009. "Quelle gouvernance pour la mise en oeuvre du développement durable ? L'expérience de l'industrie minière du Mali". Thèse de doctorat. Montréal: Université du Québec à Montréal, 551 p.
- Belgique, Sénat de. 2002. *Compte rendu de la session ordinaire 2001-2002, « Commission d'enquête parlementaire Grands Lacs»*

- Ben Hammouda, Hakim 1999. *L'économie politique du post-ajustement* Paris: Karthala 393 p.
- Benicourt, Emmanuelle. 2001. "La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale". *Etudes Rurales*, vol. 159-160, no 3/4, p. 35-53.
- Berghezan, Georges (coord.). 2006. *Trafics d'armes, enquête de terrain au Kivu, RD Congo*. Bruxelles: GRIP.
- Berke, Carla, Jens Pulkowski, Nicola Martin, Jürgen Vasters et Markus Wagner. 2007. *Les ressources naturelles en RDC, un potentiel de développement ?* Francfort: BGR- KMW, 108 p.
- Berrebi-Hofmann, Isabelle et Valérie Boussard. 2005. "Au nom de la norme: gouvernance et outils de gestion". *Sociologies Pratiques*, vol. 10, no 1, p. 1-6.
- Bilaminou, Alao. 2007. *Conférence des Grands Lacs: "un grand pas a été franchi selon l'ONU*. Kinshasa: ONU, MONUC.
- Blundo, Giorgio. 2006. "La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique (Editorial)". *Bulletin de l'APAD*, vol. 23-24.
- Blundo, Giorgio et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2001. "La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest". *Politique africaine*, vol. 83, p. 8-37.
- Bond, James. 2002. "Le financement des projets miniers en RD Congo (GBM)". In *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolais*. Kinshasa, Grand-Hôtel: Banque mondiale.
- Bonne, Catherine. 2003. "Decentralization as political strategy in West Africa". *Comparative Political Studies, University of Washington*, vol. 36, no 4, p. 355-380.
- Boukoulou, Marie Léa. 2000. "Exploitation des ressources naturelles au Congo". Doctorat. Toulouse: Toulouse 1.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. 2004. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 509 p.
- Braeckman, Colette. 1996. *Terreur africaine : Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*. Paris: Fayard.

Braeckman, Colette. 1999. *L'enjeu congolais, l'Afrique centrale après Mobutu*. Paris: Fayard.

Braeckman, Colette. 2002. *Lumumba, un crime d'Etat* Bruxelles: Aden, 102 p.

Braeckman, Colette. 2003. *Les nouveaux prédateurs : politique des puissances en Afrique centrale* Paris: Fayard, 309 p.

Breackman, Colette. 2006. *Le Carnet de Colette Breackman*. Bruxelles.

Brion, René, Moreau, Jean-Louis. 2006. De la mine à Mars, la génèse l'Umicore, Lanoo, Tielt, Belgique, 471p.

Brugvin, Thierry. 2002. "L'action des codes de conduites et des labels sociaux sur la régulation du travail dans les PED". In *Les enjeux du développement durable et les stratégies des acteurs : la place des entreprises*, sous la dir. de Kamara Marius Gnanou (dir.), p. 251. Paris: Unesco-Karthala.

Brugvin, Thierry. 2005. "La gouvernance par la société civile : une privatisation de la démocratie ?" In *Quelle démocratie voulons-nous ?*, sous la dir. de Alain Caillé, p. 142: La découverte.

Bruneau, J. Claude, K. Kakese et F.K. Mansila (dir.). 1986. "Fermes et champs autour des villes du cuivre : l'auréole nourricière ce Lubumbashi, Likasi et Kolwezi au Zaïre méridional". In *Crise agricole et crise alimentaire dans les pays tropicaux*, Bordeaux, CNRS, p. 237- 257.

Brunelle, Dorval. 2003. *Dérive Globale*. Montréal: Boréal.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock. 1998. "Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement". *Continentalisation, Cahier de recherche*, vol. 98, no 2.

Bruyland, Erik. 2007. "Ferveur boursière sur les mines du Katanga : des spéculateurs font fortune". *Trends-Tendances*, p. 1.

Cabinet du Président de la République. 2006. *Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006* Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 80 p.

C.T.C.P.M. 2006. *Termes de référence du plan minier*. Kinshasa: Ministère des Mines, République démocratique du Congo.

- Campbell, B. 1997. "Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance". In *Bonne Gouvernance et Développement: Actes du Symposium International*, p. 65-94. Dakar.
- Campbell, Bonnie. 1999. "La Banque mondiale prône un État efficace : pour quoi faire ?" *Revue québécoise de droit international*, vol. 10, p. 189-199.
- Campbell, Bonnie. 2000. "Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État: quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale". In *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, sous la dir. de Bonnie Campbell, François Crépeau et Lucie Lamarche, p. 1-42. Montréal: Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, Université du Québec à Montréal.,
- Campbell, Bonnie. 2001a. "La bonne gouvernance, une notion éminemment politique". In *Les non-dits de la bonne gouvernance*, sous la dir. de Haut conseil de la coopération internationale, p. 119-149. Paris: Karthala
- Campbell, Bonnie. 2001b. "The rules of the game ou la production de nouveaux cadres normatifs". In *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, sous la dir. de G. (dir.) Winter, p. 301-323. Paris: Karthala, IRD.
- Campbell, Bonnie. 2004. *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Coll. "Document de recherche ", vol. 3. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 97 p.
- Campbell, Bonnie. 2005. "Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques: quelques interrogations". In *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, sous la dir. de B. Campbell, p. 13-45. Paris: L'Harmattan.
- Campbell, Bonnie. 2006. *Better resource governance in Africa – On what development agenda?* Geneva: Chaire C.A Poissant sur la gouvernance et l'aide au développement.
- Campbell, Bonnie et Djifa Ahado. 2007. "La gouvernance: entre l'État et le marché. Qui gouverne l'ordre social?" In *Chroniques de la gouvernance*, sous la dir. de Éditions Charles Léopold Mayer, p. 129-132. Paris.

- Campbell, Bonnie et al. 2004. "Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté en Afrique". In *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, sous la dir. de Mappa S. Paris: Karthala.
- Campbell, Bonnie et Suzie Boulanger. 2004. "Industries extractives : un terrain contesté, La Banque mondiale est invitée à revoir son implication dans le domaine des industries extractives". *Perspectives internationales*, vol. 5, no 1, p. 7-9.
- Campbell, Bonnie et Bruno Losch. 2002. "Les pauvres bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? : tout changer pour aller plus loin". *Politique africaine*, vol. 87, no 10.
- Campbell, Bonnie. 2001. "Governance, Institutional Reform & the State: International Financial Institutions & Political Transition in Africa ". *Review of African Political Economy*, vol. 28, no 88, p. 155-176. [June].
- Campbell, Bonnie. 2001. "The Role of Multilateral and Bilateral Actors In shaping Mining Activites In Africa". In *Mining, Development and social conflits in Africa*, sous la dir., p. 3-45. Accra: Third world Network-Africa.
- Campbell, Bonnie. 2003. "Factoring in Governance is not enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility". *Minerals & Energy, Raw Materials Report* vol. 18, no 3, p. 2-13. [septembre].
- Canet, Raphael. 2004. "Qu'est-ce que la gouvernance ? " In *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile*, Montréal.
- Cartier-Bresson, Jean. 2000. "La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance ". *Revue Tiers Monde* vol. 161, p. 1-19.
- CEI. 2002. *Etat de la diversité biologique en République du Congo, Niveau de connaissance, utilisation, gestion et menaces*. Kinshasa: PNUD.
- Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS) (dir. publ.). 2007. *Bonne gouvernance et ressources naturelles et minières de la République démocratique du Congo*. Kinshasa: CEPAS, 108 p.
- Centre d'information géopolitique (CRR). 2006. *RDC : situation et bilan de la transition dans les provinces orientales*: Commission des recours des réfugiés, République Française, 57 p.

- Chalmin, Philippe. 2007. *Le poivre et l'or noir, l'extraordinaire épopée des matières premières* Paris: Bourin Editeur, 137 p.
- Chambre des Communes du Canada. 2009. *Projet de Loi C-300*. Deuxième session, quarantième législature 57-58 Elizabeth II. Ottawa: Gouvernement du Canada, 10 p.
- Châtaigner, Jean-Marc et Hugo Magro. 2007. *Etats et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*. Paris: Karthala, 565 p.
- Chauveau, Jean-Pierre, Marc Le Pape et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2001. "La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique Implications pour les politiques publiques". In *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, sous la dir. de G. Winter. Paris: IRD, Karthala.
- Chemillier-Gendreau, Monique. 1995. *Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international*. Paris: La Découverte, 392 p.
- Chemillier-Gendreau, Monique. 2002. *Droit international et démocratie mondiale, les raisons d'un échec*. Paris: Textuel, 268 p.
- Chossudovsky, Michel. 2004. *Mondialisation de la pauvreté et nouvel ordre mondial*. Montréal: Ecosociété, 383 p.
- Chouraqui, Alain. 1989. "Normes sociales et règles juridiques: quelques observations sur des régulations désarticulées". *Droit et société*, vol. 13, p. 415-430.
- Clément, Caty. 2004. "Un modèle commun d'effondrement de l'état ? Une aqqc du liban, de la somalie et de l'ex-yougoslavie ". *Revue internationale de politique comparée* vol. 11, no 1, p. 35-50.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. 2002a. *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ?* DT/2002/09: DIAL, Unité de Recherche CIPRE, 13 p.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. 2002b. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: DIAL/Economica.
- CNUCED. 2003. *Rapport sur l'investissement dans le monde, les politiques d'IDE et le développement, perspectives nationales et internationales, vue d'ensemble*. Genève: Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, ONU,

- Coase, Ronald, H. La nature de la firme, in *Revue Française d'Économie*, vol. II/1, 1987, pp.133-163. (Première traduction en français de : *The nature of the firm*, 1937).
- Coghlan, Benjamin, Richard J. Brennan, Pascal Ngoy, David Dofara, Brad Otto, Mark Clements et Tony Stewart. 2006. "Mortality in the Democratic Republic of Congo: a nationwide survey". *Lancet (The)*, vol. 367, no 9504, p. 44-51.
- Collier, Paul. 2004. "Ressources naturelles, développement et conflits: liens de causalité et mesures politiques". *Revue d'économie du développement*, vol. 3-4, p. 197-215.
- Collier, Paul. 2006. *Economic Causes of Civil Conflict and their Implication for Policy*. Oxford: Oxford University, 26 p.
- Collier, Paul et Anke Hoeffler. 2005. "Démocraties pétrolières". *Afrique Contemporaine*, vol. 216, no 4, p. 107-123.
- Collins, Carole J.L. 1998. "Une aide pour le nouveau Congo. La République démocratique présente un plan de relance d'urgence pour 1998". *Afrique Relance (maintenant Afrique Renouveau)*, département de l'information des Nations-Unies,, 11, no 3.
- Commaille, J. 2004. "Sociologie de l'action publique". In *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de L. et al Boussaguet, p. 413-421. Paris: Presses de Science Po.
- Commission on Global Governance. 1994. *Our Global Neighbourhood* New-York: United Nations.
- Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre intérêt commun, rapport de la Commission pour l'Afrique*, 455 p.
- Comtois, Yves. 2004 "Impacts environnementaux des opérations minières et métallurgiques de cuivre et cobalt en RDC". In *L'exploitation des ressources naturelles en situation de conflits. Responsabilités internationales et perspectives de solutions en République démocratique du Congo*. Montréal: GRAMA.
- Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement. 2000. *Les pays les moins avancés, Rapport 2000, Deuxième partie, Chapitre 4 "Ajustement*

- structurel, croissance et interactions entre l'aide et la dette".* UNCTAD/LDC/2000. New-York, Geneve: ONU, 136 p.
- Cros, Marie-France et François Misser. 2006. *Géopolitique du Congo (RDC)*, Coll. "Géopolitique des États du monde ". Paris: Complexe, 144 p.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington et Watanuki T. Joji. 1975. *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- CTCPM. 2005. *Avantages offerts par le nouveau code minier et règlement minier et conditions d'agrément au titre de comptoir*: Ministère des Mines, 5 p.
- Cuvelier, Jeroen. 2003. "Réseaux de l'ombre et configurations régionales : Le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo". *Politique Africaine*, vol. 4, no 93, p. 82-92.
- Daviron, Benoit et Thierry Giordano. 2007. "Etats fragiles : génèse d'un consensus international". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 23-39. Paris: Karthala.
- de Boeck, Filip. 2000. *Borderland Breccia: The Mutant Hero in the Historical Imagination of a Central-African Diamond Frontier*, Journal of Colonialism and Colonial History - Volume 1, Number 2, Winter 2000.
- de Boeck, Filip. 2001a. "Des chiens qui brisent leur laisse": mondialisation et inversion des catégories de genre dans le contexte du traffic de diamant entre l'Angola et la République Démocratique du Congo (1984-1997), In: Chasse au diamant au Congo/Zaïre / Monnier, L. [edit.], Paris, Harmattan, p. 209-232
- de Boeck, Filip. 2001b. Comment dompter diamants et dollars: dépense, partage et identité au sud-ouest du Zaïre (1980-1997).- In: Chasse au diamant au Congo/Zaïre / Monnier, L. [edit.], Paris, Harmattan, p. 171-208
- De Failly, Didier. 2007. *Production d'or, d'étain et de coltan au Kivu (R.D.Congo) : qu'en est-il aujourd'hui ?* Bukavu: Bureau d'Etudes Scientifiques et Techniques (BEST).
- De Failly, Didier. 2001. "Le coltan: pour comprendre". In *L'Afrique des grands Lacs. Annuaire 2000-2001* sous la dir. de De Marysse S. et Reyntjens, p. 279-307. Paris: L'Harmattan.

- De Gucht, Kuenraad Adam. 2007. "La transparence dans le secteur minier en Afrique centrale". In *Bonne gouvernance et transparence dans le secteur minier*. Lubumbashi.
- De Jonghe, Alexia et Anne-Sylvie Berck. 2007. *Des conflits liés aux ressources naturelles ? Le pourquoi et le comment illustrés par le cas du Pérou et du Congo, Quel impact sur la souveraineté alimentaire ?* Montréal: Justice et Paix, 31 p.
- De Muro, Pasquale, Abdelillah Hamdouch, Stuart Cameron et Frank Moulaert. 2007. "Organisations de la société civile, innovation sociale et gouvernance de la lutte contre la pauvreté dans le Tiers-Monde ". *Mondes en développement*, vol. 139, no 3, p. 25-42.
- De Saint Moulin, Léon S.J. 2003. "La perception de la démocratie en RDC". *Congo Afrique*, vol. 375, p. 292-307.
- De Villers, Gauthier, et Jean Omasombo et Erik Kennes (collaboration). 2002. *République démocratique du Congo: guerre et politique: les trente derniers mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, Coll. "Cahiers Africains", vol. 47. Paris-Tervuren: L'Harmattan, 350 p.
- Democratic Republic of the Congo. 2001. *Letter of intent: Memorandum on Economic and Financial Policies*. Kinshasa: à Horst Köhler, Directeur Gestion FMI.,
- Département de l'économie nationale et de l'industrie. 1988. *Conjoncture économique, Années 1987-1988 (6 mois)*. Kinshasa: Etat congolais, 267 p.
- Dewey, John. 1999. *Individualism Old and New*. Amherst, N.Y.: Prometheus Books 110 p.
- Dibwe dia Mwembu. 2001. *Histoire des conditions de vie des travailleurs de l'Union minière du haut-Katanga/Gécamines (1910/1999)*. Lubumbashi: Presses Universitaires de Lubumbashi, 162 p.
- Dibwe dia Mwembu, Donatiens. 2006. *Le travail des enfants dans les mines et carrières au Katanga Lubumbashi*: Rapport des recherches effectuées durant la dix-septième session des travaux de l'Observatoire du Changement Urbain (OCU), Coopération universitaire au développement (CUD-Belgique).

- Dibwe Dia Mwembu, Donatien et Jewsiewicki Koss, Bogumil (dir. publ.). 2004. *Le travail hier et aujourd'hui, Mémoires de Lubumbashi*. Coll. "Mémoires lieux de savoir". Paris: L'Harmattan, 264 p.
- Djama, Marcel. 2006. "Gouverner par les normes. Les dispositifs de normalisation dans la régulation des marchés et des activités économiques". In *Normes et régulation des marchés*, p. 1-11. Montpellier: Cirad.
- Documentation et information pour l'Afrique (DIA). 2007. *Trois mois d'observation accordés au gouvernement congolais*, vol. 2008.
- Dornbusch, Joachim et Romain Zolla. 2008. *La Chine*. Rosny: Bréal, 122 p.
- Draelants, Hugues et Christian Maroy. 2007a. *Changement institutionnel et politique publique, partie 2*. Bruxelles: Commission européenne, 37 p.
- Draelants, Hugues et Christian Maroy. 2007b. *L'analyse des politiques publiques: un panorama, partie 1*. Bruxelles: Commission européenne.
- Drew Hasselback. 2007. "Africa's DRC Back on Map for Miners". *Financial Post*.
- Dubresson A. et J.-P. Raison. 1998. *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*. Paris: Armand Colin, 246 p.
- Duchesne, Sophie, Florence Haegel et François De Singly. 2004. *L'enquête et ses méthodes. L'entretien collectif*. Paris: Nathan, 126 p.
- Dufresne, Robert. 2007. "Law, resources & violence, a study of international law's Role in the relation between Organized Violence and global Resource Exploitation". Ph.D. New York: New York University School of law.
- Dumont, René et Marie-France Mottin. 1981. *L'Afrique étranglée*, Coll. "Nouvelle édition politique,". Paris: Seuil, 280 p.
- Dungia, Emmanuel. 1992. "Rapport Blumenthal". In *Mobutu et l'argent du Zaïre sous la dir.*, p. 136-155. Paris: L'Harmattan.
- Dupin, Jean-Charles et Manga Mialaret. 2004. *Mission d'évaluation de la situation humanitaire « Mine Uranifère de Shinkolobwe », République démocratique du Congo*. Genève: Groupe commun PNUE/BCAH de l'environnement, 17 p.

- Duran, Patrice, Jean Leca, Majone Giandomenico, Pierre Muller et Jean-Claude Thoenig. 1996. "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques". *Revue Française de science politique*, vol. 46, no 1, p. 96-133.
- Durkheim, Émile. 1894. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: PUF.
- Economist Intelligence Unit. 2005. *Democratic Republic of Congo*. London.
- Elong Mbassi, Jean-Pierre. 2007. "Reconstruction et décentralisation, pour un système de gouvernance légitime dans les Etats africains". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 233-247. Paris: Karthala.
- Emery Mukendi Wafwana & Ass. 2002. *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*. Kinshasa: World Bank.
- Englebert, Pierre. 2003. "Souveraineté, sous-développement et le paradoxe nationaliste congolais". *Mondes en développement*, vol. 123, no 3, p. 63-87.
- Etchegoyen, Alain. 1996. *Le temps des responsables*. Paris: Pocket, 262 p.
- Eugène, Sandra. 2007. "Droits fondamentaux et critères de fragilité des Etats". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 41-54. Paris: Karthala.
- Eurac. 2007. "La région reste fragile". *Echos des Grands Lacs, Synthèse de l'actualité*, no 31, p. 2.
- Extractive Industries Review Reports (EIR). 2003a. *Vers un nouvel équilibre. Coll. Extractive Industries Review Reports*. Volume 1, 12-15 p.
- Extractive Industries Review Reports (EIR). 2003b. *Volume II: Stakeholders Inputs: Converging Issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries*. Washington D.C.: World Bank Group.
- FAAE. 2005. *Quatorzième rapport: l'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*. 1er session, 38 eme législature. Ottawa: Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Gouvernement du Canada.
- Fatal transactions. 2006. *L'État contre le peuple : la gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo*

- Amsterdam: NIZA, Institut néerlandais pour l'Afrique australe, IPIS, Service d'information d'International Peace 84 p.
- Felix, Remi 2003. *Mining reform and the World Bank: providing a policy framework for development*. Washington D.C.: World Bank, Financial International Corporation,, 36 p.
- FMI et République du Congo. 2006. *République du Congo: deuxième revue de l'accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et demande de dérogation pour non-respect des critères de réalisation, échelonnement et prorogation de l'accord*,. 06/262. Washington, D.C: FMI, 93 p.
- Follet, Mary. 2002. *Diriger au-delà du conflit*. Paris: Village Mondial 192 p.
- Fonds Monétaire International. 2007. *République du Congo: Consultations au titre de l'article IV pour 2007—Rapport des services; Déclaration des services; Communiqué public sur la discussion du Conseil d'administration et Déclaration de l'administrateur pour la République du Congo*. 07/205. Washington, D.C.: FMI, 82 p.
- Fonds Monétaire International (FMI). 1997. *Good governance, the FMI's role*. Washington: FMI, 20 p.
- Fortin, Paul. 2007. "La Gécamines". In *Congo-Belgium, a privileged partnership in developing a future for the mining sector* Université de Liège.
- Froger, Géraldine. 2005. "La montée en puissance de la société civile". In *Quels acteurs pour quel développement ?*, sous la dir. de GEMDEV, p. 5-45. Paris: Khartala.
- Froger, Géraldine. 2006. "Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable". *Mondes en développement*, vol. 2006/4, no 136, p. 11-28.
- G8. 2007. "G8 Summit Déclaration: Growth and Responsibility in the World Economy, Point 80". In *G8 Heiligendamm Summet*. Heiligendamm.
- Galeano, Eduardo. 2001. *Les veines ouvertes de l'Amérique latine, l'histoire implacable du pillage d'un continent*. Paris: Pocket, 447 p.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Sciences Po, 137 p.

- Gbago, Barnabé Georges. 1997. "Contributions béninoises à la théorie des droits de l'homme". Thèse de doctorat. Paris: Université de Paris I – Panthéon Sorbonne.
- Geffray, Christine. 2000. "Etats, richesses et criminels". In *Mondialisation économique et gouvernement des sociétés : l'Amérique latine, un laboratoire ?*, p. 27. Paris: IRD.
- Gilfenbaum, Eliah et Lawrence Shannon. 2005. *La Banque mondiale en République démocratique du Congo*. Toronto: Environmental Defense, 15 p.
- Gilliland Evans, Karen. 1998. "Governance, Citizenship, and the New Sciences: Lessons From Dewey and Follett on Realizing Democratic Administration ". Phd. Blacksburg, Virginia: Faculty of The Center for Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University, 368 p.
- Global Witness. 2006. *Une corruption profonde: fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga*. Washington, D.C.: Global Witness, 56 p.
- Global Witness. 2007. *Le secteur minier congolais à la croisée des chemins, le manque de transparence risque de nuire à l'examen des contrats miniers*: Global Witness, 22 p.
- Global Witness et SRSG. 2007. *Business & Human rights in Conflict Zones: The Role of Home States* Berlin: SRSG and Global Witness, 9 p.
- Gore, Charles. 2000. "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries". *World Development*, vol. 28, no 5, p. 789-804.
- Graulau, Jeannette. 2008. "Is mining good for development ?: the intellectual history of an unsettled question". *Progress in Development Studies*, vol. 8, no 2, p. 129-162.
- Graz, Jean-Christophe. 2004. *La gouvernance de la mondialisation*. Paris: La Découverte, 111 p.
- Groupe consultatif. 2007. *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays endéveloppement : Rapport du groupe consultatif de 2007*. Ottawa: Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, gouvernement du Canada, 101 p.

- Groupe d'experts ONU. 2008. *Rapport Final, Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo.* S/2008/773. New-York: ONU.
- Groupe One. 2006. *Lutte contre le travail des enfants dans les mines artisanales d'hétérogénéité au sud du Katanga: Bassins miniers de Kalukuluku et de la Ruashi.* Bruxelles: Groupe One, 18 p.
- Habermas, Jürgen. 1978. *Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé* (Translated by Jean Lacoste). Paris: Payot, 214 p.
- Hébert, Kavin. 2007. "La légitimité de l'État et du droit. Autour de Max Weber". *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 22, no 1, p. 148-152.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance.* California: Stanford University Press, 324 p.
- Hermet, Guy, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'Homme. 2005. *La gouvernance - un concept et ses applications.* Paris: Karthala, 228 p.
- Hernandez, Emile-Michel. 2000. "Afrique : l'actualité du modèle paternaliste dans dossier : Les cultures nationales à l'heure de la mondialisation". *Revue française de gestion*, no 128, p. 98-105.
- Hesselbein, Gabi. 2007. *Essor et déclin de l'Etat congolais, un récit analytique de la construction de l'Etat.* Londres: Crisis States Research Centre, 89 p.
- Hibou, Béatrice. 1998. "Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne". *Les Etudes du CERI*, vol. 39, p. 46.
- Hibou, Béatrice. 1999. *La privatisation des Etats.* Paris: Karthala, 398 p.
- Hocquard, C. 2006. "L'informalisation du secteur minier. Exemple de la RDC - République Démocratique du Congo". *Bureau de recherche géologique et minière (BRGM).*
- Hocquart, Christian. 2007. "Les faits marquants du secteur minier mondial en 2007". *Ecomine.*
- Human Rights Watch. 2005. *Democratic Republic of Congo, The Curse of Gold.* New York: Human Rights Watch, 159 p.

- International Finance Corporation. 2007. *IFC's Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and Disclosure Policy: Progress Report on the First 18 Months of Application*. Washington, D.C.: IFC, 54 p.
- International Labour Organisation (ILO). 2005. *Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards*: Switzerland: International Labour Organisation, 100 p.
- Jacquot, Sophie. 2005. "L'instrumentalisation du Gender Mainstreaming à la Commission Européenne: Entre ingénierie sociale et ingénierie bureaucratique". In *VIII ème Congrès de l'AFSP*. Lyon.
- Jinadu, Adèle L. 2007. "Mondialisation et capacité de l'Etat en Afrique". In *Septième forum africain sur la gouvernance, renforcer la capacité de l'Etat en Afrique*, sous la dir., p. 21. Ouagadougou: UNDP.
- Jobert, Bruno. 2002. "Le mythe de la gouvernance antipolitique". In *VII ème congrès de l'Association française de science politique*, p. 11. Lille: AFSP.
- Kabanda Kana, André. 2006. "RD Congo : processus politique de tous les risques". *Actualité sociale et politique, République démocratique du Congo*, p. 5.
- Kabila Kabange, Joseph. 2006. "Vision pour un Congo nouveau". *Digitalcongo.net*.
- Kabuya Kalala, François et Omer Tshiuza Mbiye. 2004. "Les enjeux du financement de la reconstruction de l'Etat et de l'économie formelle au Congo". *Congo Afrique*, vol. 384, p. 1997-1210.
- Kalala, Budimbwa. 2006. *Valorisation des concessions de la Gécamines engagées dans les contrats : CHEMAF, KMT Tenke Fungurume, KCC, GEC ; et nécessité de révision de ces contrats pour protéger les intérêts de la république Kinshasa*: République démocratique du Congo, 17 p.
- Kamanda, Kimona-Mbinga Joseph. 2004. La stabilité du Congo-Kinshasa, enjeux et perspectives, Paris, Etudes Africaines, L'Harmattan, 344 p.
- Kanyarwunga, Jean I.N. 2006. *République démocratique du Congo. Les Générations condamnées. Déliquescence d'une société précapitaliste*. Paris: Publibook, 519 p.
- Kapur, Devesh et Richard Webb. 2000. *Governance-related conditionalities of the IFIs*. Lima: IFM, 30 p.

- Karsenty, Alain. 2006. *Étude d'identification d'un programme pour l'amélioration des recettes para fiscales et domaniales en République démocratique du Congo* Ministère des Finances, Cellule d'Appui à l'Ordonnateur national du FED, CIRAD-France,, 69 p.
- Karsenty, Alain et Prudence Fournier. 2008. "Etats "défaillants": le secteur forestier en Afrique centrale". *Mondes en développement*, vol. 36-2008/3, no 143, p. 43-56.
- Kasongo Lenge Mukonzo. 2008-2009. *Système d'évaluation des terres à multiples échelles pour la détermination de l'impact de la gestion agricole sur la sécurité alimentaire au Katanga* Gant, Belgique: Université de Gant.
- Kassem, Mahmoud. 2003. *Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of DR Congo*. S/2003/1027. New York: Security Council, UN.
- Katumbi Chapwe, Moïse. 2007. "Tableau synthèse du budget provincial pour l'exercice 2007". *Le Quiproquo de Lubumbashi*, p. 7.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi. 2008. *Governance matters VII : aggregate and individual governance indicators 1996-2007*. WPS4654. Washington: World Bank, 105 p.
- Kazancigil, Ali. 1998. *Governance and science: market like mode of managing society ans produciong knowledge*. Oxford: UNESCO, 69-79 p.
- Keen, David. 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press, 296 p.
- Kennes, Erik. 2000. Le secteur minier au Congo, "Déconnexion et descente aux enfers", L'Afrique des grands lacs, Annuaire 1999-2000, Paris, L'Harmattan, pp 305-348.
- Kennes Erik, Munkana N'Ge (collaboration). 2003. Essai bibliographique sur Laurent Désiré Kabila, Cahiers Africains 57-58-59, L'Harmattan, 450 p.
- Kirsti, Samuels. 2006. *Rule of law Reform in post-Conflict Countries, operational initiatives and lessons Learnt* 37. Washington D.C.: World Bank.
- Kuediasala, Faustin. 2007. "Congo-Kinshasa: Sous l'impulsion du Copirep, des experts se penchent sur le nouvel organigramme du Cadastre minier". *Le Potentiel*.

- Kyte, Rachel. 2005. *Human Rights, IFC & the Private Sector*. Washington: IFC, 13 p.
- La Documentation Française. 2007. *Le conflit des grands Lacs en Afrique*. Paris: La Documentation Française.
- Laforce, Myriam. 2006. "La gouvernance des activités minières en Afrique, Une responsabilité partagée". *Perspectives internationales, Centre d'études internationales sur la mondialisation (CEIM-UQAM)*, p. 5-7.
- Lanotte, Olivier. 2004. "Guerres sans frontières en République démocratique du Congo". *GRIP, Editions Complexe*, p. 264.
- Lapeyre, Frédéric. 2006. *Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ?* Bruxelles: Université catholique de Louvain, 12 p.
- Laroche Josepha (sous la dir.). 2003. *Mondialisation et gouvernance mondiale* Iris-PUF, 251 p.
- Lawrence, Shannon, Michelle Medeiros et Nikki Reisch. 2006. *La Banque mondiale en République démocratique du Congo*: Eurac, 24 p.
- Le Galès, Patrick. 2004. "Gouvernance". In *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, p. 242-249. Paris: Presses de Sciences Po.
- Leclercq, Hugues. 1999. "Le jeu des intérêts miniers dans le conflit congolais". In *The Economic Dimension of the Congo Conflict*. Bruxelles.
- Lekime, Fernand. 1966. *Katanga, pays du cuivre*. Bruxelles: Marabout, 208 p.
- Leloup, Christophe. 2005. "Le prix de l'Afrique subsaharienne". *Outre-Terre*, vol. 11, no 2, p. 565-574.
- Leslie, Winsome, J. 1987. *The World Bank and Structural Transformation in Developing Countries. The Case of Zaïre*. London: Rienne Lynne, 208 p.
- Levesque, B. 2003. "Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État". *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. LXXIV, no 4, p. 489-513.

- Louwers, Octave, Iwan Grenade et Ch. Kuck (dir. publ.). 1927. *Codes et lois du Congo Belge, textes annotés d'après les rapporteurs du Conseil Colonial, les instructions officielles et la jurisprudence des tribunaux.* Bruxelles: Weissenbruch, imprimeur du Roi, ?????? p.
- Loyer, Jean-Loup. 2008. "Minerais et métaux, Pourquoi autant de tensions sur les cours ?" *Echanges*, p. 41-42.
- Lutundula, Apala, Christophe, P. et Ignace Mupira Mambo. 2005. *Rapport des travaux de la commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. (première partie).* Kinshasa: Assemblée Nationale, 196 p.
- Mabille, François. 2001. "Société civile et mondialisation : les nouveaux modes de gouvernance et d'intermédiation ". *Prospective Stratégique*, vol. 8.
- Magrin, Géraud (dir. publ.), publ.). 2003. *Les enjeux d'un enrichissement pétrolier en Afrique centrale. Le cas du Tchad.* Coll. "Grafigéo", vol. 22. Paris: U.M.R. PRODIG,, 93 p.
- Mahamadé Savadogo. 2003. "Démocratie et institutions". In *Souverainetés en crise*, sous la dir. de Josiane Boulad-Ayoub et Luc Bonneville, p. 517-531. Québec: L'Harmattan et Les Presses de l'Université Laval.
- Mahtani, Dino. 2006. "World Bank faces questions over Congo mining contracts". *Financial Times*. [http://www.ft.com/cms/s/0/f16910e8-75e0-11db-ae1-0000779e2340.html?nclick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/f16910e8-75e0-11db-ae1-0000779e2340.html?nclick_check=1)
- Malu-Malu, Jean-Jacques Arthur. 2002. *Le Congo Kinshasa*. Paris: Karthala 400 p.
- Marchal, Roland et Christine Messiant. 2002. "De l'avidité des rebelles, l'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier". *Critiques internationales*, vol. 16, no 3, p. 58-69.
- Martineau, Patrick. 2007. "Gouvernance et ressources minières : le cas de la filière colombo-tantalite". Maîtrise. Montréal: Université du Québec à Montréal.
- Martineau, Patrick et Suzie Boulanger. 2006. "Mine de rien ...en République démocratique du Congo". *Alternatives*, vol. 12, no 7.

- Maton, J. et H.B. Solignac-Lecomte. 2001. *Congo 1965-1999: Les espoirs déçus du «Brésil africain»*. 178- CD/DOC (2001)10: Centre de développement de l'OCDE.
- Maton, Jef, Koen Schoors et Annelies Van Bauwel. 1998. *Congo 1965-1997*. Gand: Université de Gand.
- Mazalto, Marie. 2009. "Governance, Human Rights and the Mining Sector in the Democratic Republic of the Congo", chapter in Bonnie Campbell (ed.), "Mining in Africa: Regulation and Development", Uppsala (Sweden): Nordic Africa Institute and London: Pluto Editions, pp. 187-243.
- Mazalto, Marie. 2009b. "Environmental liability in the mining sector: heritage and prospects for development in the Democratic Republic of the Congo", chapter in Jeremy Richards (ed.) "Sustainable Development in the Mineral Industry", Springer, pp. 289-320.
- Mazalto Marie. 2009c. "RD Congo : de la réforme du secteur minier à celle de l'Etat", in Théodore Trefon (Ed.) "Réformes au Congo: attentes et désillusions" in Collection Cahiers Africains ; MRAC/L'Harmattan, Tervuren-Paris, septembre, pp. 171-191.
- Mazalto, Marie. 2008. "La réforme du secteur minier en RD Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction", in Afrique contemporaine, De Boeck Université Ed., Paris, n° 227, 2008/3, pp 53-80.
- Mazalto, Marie. 2005a. "La pollution des sources d'eau en République Démocratique du Congo : réflexion sur les nouveaux modèles de développement dans le secteur minier ". Horizons Maghrébins, "Problèmes de l'eau: bien public universel", Presses Universitaires du Mirail, no 53, p. 124-131.
- Mazalto, Marie. 2005b. "La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des Institutions Financières Internationales. Le cas de la République démocratique du Congo ". In L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005, Centre d'étude de la région des Grands Lacs, Anvers: Édition L'Harmattan, p. 263-289.
- Mazalto, Marie. 2005c. "Réforme de la législation minière et politique de relance dans une économie de transition : la République démocratique du Congo ". In «Transition de la guerre à la paix », consultations annuelles sur la consolidation de la paix et la sécurité humaine. Ottawa: Affaires Etrangères Canada en collaboration avec le Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix et le Consortium canadien sur la sécurité humaine, Canada.

Mazalto, Marie. 2004a. *Réflexion sur la notion de gouvernance mondiale : processus et/ou cadre normatif*. Centre d'Étude des Régions en Développement, Université McGill, 28 p.

Mazalto, Marie et Bonnie Campbell. 2004b. *Vers un meilleur équilibre dans la politique étrangère canadienne, réflexions à partir de l'étude du secteur minier en République démocratique du Congo au regard des recommandations de la revue des industries extractives*. Montréal: GRAMA, Chaire C.A. Poissant, 21 p.

Mbikayi, Félicien. 2007. *Rapport de l'étude diagnostic sur le secteur minier en République démocratique du Congo, Filière diamant*. Mbuji-Mayi: Appui Banque mondiale, 49 p.

Mbuya, Timothée (dir.). 2004. *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo: « Le pillage s'intensifie »*. 004. Lubumbashi, 25 p.

Mbwebwa Kalala, Jean-Pierre. 1997. "L'Etat en Afrique". *Etudes et Recherches*, vol. 54, p. 46.

McKay, David. 2007. "Half of Congo licenses may not comply". *Miningmx.com*. <http://www.miningmx.com/news/archive/667520.htm> (3/12/2008).

Meadows, Donnella, Dennis Meadows, Jorgen Randers et William Behrens. 1973. *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*. Paris: Fayard.

Ménard, Jean-François. 2006. "L'État en Afrique ne fonctionne pas parce qu'il est une copie de l'État occidental". In *L'Afrique des idées reçues*, sous la dir. de George Courade, p. 191-196. Saint-Etienne: Belin.

Mende Omalanga, Lambert et Tshilengi wa Kabamba. 1992. *Rapport de la Commission des biens mal aquis, Conférence Nationale Souveraine*. Kinshasa: République du Zaïre.

Meyer, Jean-Michel. 2008. "L'Afrique suspendue aux cours des matières premières", *Jeune Afrique*, n° 2493-94, pp 117-119.

Michalet, Charles Albert. 2007. Mondialisation, la grande rupture, Paris, La Découverte, 208 p.

Million-Delsol, Chantal. 1993. *Le principe de subsidiarité*. Paris: PUF, 128 p.

- Ministère des Mines et CENADEP. 2007. "Deuxième Journée de réflexion". *Réflexion sur le Diamant de la RDC*. Kinshasa: CENADEP.
- Ministre du Plan. 2008. "Allocution de S.E.M ". In *La gestion des finances publiques dans les Etats fragiles*, p. 17 mars. Paris.
- Missier, François et Olivier Vallée. 1997. *Les gemmocraties, l'économie politique du diamant africain*. Paris: Desclée de Brouwer, 243 p.
- Moreau-Defarges, Philippe. 2006. *La gouvernance*. Paris: PUF, 128 p.
- Moreau Defarges, Philippe (dir.publ.), publ.). 2000. *G7-G8 et gouvernance économique mondiale*, vol. 1. Paris: Annuaire français des relations internationales.
- Moreau Defarges, Philippe (dir.publ.), publ.). 2005. *Mondialisation et gouvernance globale - introduction*, vol. VI. Paris: Annuaire français des relations internationales.
- Muholongu Malu Malu, Appolinaire. 1999. "La politique de recours à l'authenticité au Congo-Zaire sous le régime Mobutu". Doctorat. Grenoble: Pierre Mendes France.
- Mukendi Wafwana, Emery et John Williams. 2002. "Les grandes lignes du nouveau Code des mines et des carrières ". In *Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique en République Démocratique du Congo*. Kinshasa, Grand Hôtel.
- Muller, Pierre. 2000. "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, p. 189-208.
- Muller, Pierre et Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 153 p.
- Mulumba, Lukoji. 1973. Industrie minière et développement au Zaïre, volume 1, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 200 p.
- Mutabazi, Augustin et Yvonne Sanganyi. 2007. *Etat de l'industrie minière extractive en R.D.C : le cas du coltan au Sud-Kivu*: South African Research Watch, 37 p.

- Mutombo. 1999. *Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires)*. Kinshasa: Business Service.
- Mutombo W.K. 1999a. "Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures". In *Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires)*, sous la dir. de Business Service. Kinshasa.
- Nations-Unies. 2003. *International conference on financing for development*. Monterrey: UN, 73 p.
- Nations-Unies. 2008. *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*. S/2008/773. New-York: Conseil de Sécurité de l'ONU, 132 p.
- Nations Unies. 2004. *Troisième rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo*. S/2004/715: Nations-Unies.
- Ndaywel E Nziem, Isidore. 1998 (2d Ed.). Histoire générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique, Bruxelles, Duculot Editions, 955 p.
- Neary, J.P et S. van Wijnbergen. 1987. *Natural Resources and the Macroeconomy*. Oxford: MIT Press, 352 p.
- Nederlands Institute for Southern Africa, (NIZA). 2006. *L'État contre le peuple. La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo*. Amsterdam-Antwerp: NIZA, IPIS, Fatal Transactions, 84 p.
- Nguinguiri, Jean-Claude. 2008. "Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo". *Bulletin de l'APAD*, 26.
- NIZA, Fatal Transactions et International Peace Information Service. 2006. *The State versus the People, governance, mining and the transitional regime in the Democratic Republic of Congo*. Amsterdam: Fatal Transactions, 73 p.
- OCDE et Ministres de l'Environnement. 2004. *Recommandations du Conseil sur le flux de matières et la productivité des ressources. Entériné par les Ministres de l'environnement le 20 avril 2004*: OCDE, 4 p.

- Olivier De Sardan, Jean-Pierre. 2004. "Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique". *Politique africaine*, vol. 96, no 12, p. 139-162.
- Olson, Olsa. 2004. "Congo: The Prize of Predation ". *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 3, p. 321-336.
- Onorato, William T., Peter Fox et John E. Strongman. 1998. *World Bank Group Assistance For Minerals Sector Development And Reform In Member Countries*. 405. Washington D.C: World Bank, 48 p.
- Orban, Paul. 1938. *Droit minier du Congo Belge, commentaire détaillé du décret du 24 septembre 1937 suivi de formules*. Bruxelles: Bruylant, 228 p.
- Orru, Jean-François, Rémi Pelon et Philippe Gentilhomme. 2007. "Le diamant dans la géopolitique africaine". *Afrique contemporaine*, vol. 221, no 1, p. 173-203.
- Ostensson, Olle. 1992. *Strategy for African mining*. Washington, D.C.: World Bank.
- Otto, James, Andrews Craig et al. 2006. *Mining royalties , A global Study of their impact on Investors, Government, and civil society*. Washington: World Bank, 256 p.
- Pacéré, Titinga Frédéric. 2007. *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo*. A/HRC/4/7. New York: Assemblée Générale Nations-Unies, 15 p.
- Paquerot, Sylvie. 2002. *Le Statut des ressources vitales en droit international, Essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*. Bruxelles: Bruylant.
- Pastré, Ghislain. 2008. *Rapport sur la mise en oeuvre de l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE) en RDC*. Kinshasa: République démocratique du Congo, 23 p.
- Paul, Elizabeth. 2002. "Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP): du neuf à l'horizon de l'aide au développement ? " In *Pauvreté et hégémonismes: les sociétés civiles africaines face aux ajustements structurels de type nouveau*, sous la dir. de Habib Sy, p. 221-264. Dakar: Aid Transparency/Oxfam America.
- Pegg, Scott. 2006. "Mining and poverty reduction: Transforming rhetoric into reality". *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, no 3-4, p. 376-387.

- Penafiel, Ricardo. 2000. "L'analyse du discours de lutte contre la pauvreté émanant de la Banque mondiale". In *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, sous la dir. de Bonnie Campbell, François Crépeau et Lucie Lamarche, Montréal: Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, Université du Québec à Montréal, p. 97-127.
- Perrin, Emile-Robert et Haut Conseil de la coopération Internationale (HCCI) / contribution. 2004. "La lutte contre la pauvreté ". In *Making Development Work for the Poorest*. London.
- Piermay, Jean-Luc. 2005. "Nouvelles frontières ?" In *De l'Afrique au Gondwana* sous la dir. de Revue française de géopolitique Outre-terre, p. 608. Paris: Eres.
- Piotte, Jean-Marc. 2001. *Les neuf clés de la modernité*. Montréal: Québec Amérique, 236 p.
- PNUD. 2007. *Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008, La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. New-York: ONU, PNUD, 383 p.
- Poamé, Lazare Marcellin. 2003. "Système technicien, mondialisation et démocratie en Afrique". In *Souverainetés en crise*, sous la dir. de Josiane Boulad-Ayoub et Luc Bonneville, p. 501-516. Québec: L'Harmattan et Les Presses de l'Université Laval.
- Pole Institute. 2006. *Reconstruction/refondation des Etats en Afrique : les défis de la gouvernance*. 17. Goma: Pole Institute, 48 p.
- Pole Institute. 2008. *Ressources, frontières et gouvernance, partager les problèmes et les solutions dans la sous-région des Grands Lacs*. 22. Goma: Pole Institute, 109 p.
- Pourtier, Roland. 2002. "Le Congo (RDC) entre guerre et pillage". In *Géopolitiques africaines*, sous la dir. de R. Pourtier (dir.), Paris: Bulletin de l'Association de Géographes Français-Géographies, p. 251-263.
- Pourtier, Roland (sous la dir.). 2003a. "Afrique centrale, synthèse et références bibliographiques ". In *Bibliothèque des Afriques*, Paris: Centre d'études africaines, ADPF, p. 143-188.

- Pourtier, Roland. 2003b. *L'Afrique centrale et les régions transfrontalières: perspective de reconstruction et d'intégration*. Paris: OCDE, Initiative Afrique Centrale (INICA), 78 p.
- Pourtier, Roland. 2004. *L'économie minière au Kivu et ses implications régionales*. Paris: OCDE, Initiative pour l'Afrique Centrale, 30 p.
- Pourtier, Roland et Géraud Magrin. 2005. *L'exploitation pétrolière en Afrique entre réseaux et territoires*. Saint-Dié des-Vosges, Festival International de Géographie (online).  
URL : [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes\\_2005/pourtier/article.htm](http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2005/pourtier/article.htm)
- Présidence du Conseil et Ministère des Finances et des affaires économiques. 1951. *La plan décennal pour le développement économique et social du Congo Belge*. Paris: Gouvernement français, 49 p.
- Prévost, Benoit. 2004. "Droits et lutte contre la pauvreté : où en sont les Institutions de Bretton Woods ?" *Mondes en développement*, vol. 128, no 4, p. 115-124.
- Rackley, Edward B. 2006. "Democratic Republic of the Congo: undoing government by predation". *Disasters*, vol. 30, no 4, p. 417-432.
- Radio Okapi. 2007a. "Chemaf accusé de pollution,". Radio Okapi, United Nations in DRC. URL : <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=14474> (23/02/2008)
- Radio Okapi. 2007b. "Lubumbashi : secteur minier, mise en place d'un cadre de concertation", Radio Okapi, United Nations in DRC, (25/02/2008).
- Raffinot, Marc et Christine Rosellini. 2007. "Sortir de la trappe de financement ? Financer les Etats fragiles". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, Paris: Karthala, p. 452-470.
- Rahnema, Majid. 2003. *Quand la misère chasse la pauvreté*. Barcelone: Fayard, Actes Sud, 449 p.
- Ravallion, Martin. 1995. *Living Standards Measurement Study*. 112F. Washington, D.C.: World Bank.
- RD Congo. 2002. *Loi portant code minier*. 007/2002. Kinshasa: Gouvernement 137 p.

RD Congo. 2003. *Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier* 038/2003 Kinshasa: Gouvernement, 179 p.

Renauld, Anne. 2005. *République démocratique du Congo, Ressources naturelles et transferts d'armes* Bruxelles: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 28 p.

République démocratique du Congo. 2006a. *Constitution de la République démocratique du Congo*. Kinshasa: Promulgation par le Président de la République Joseph Kabila, 229 articles p.

République démocratique du Congo. 2006b. *DSCRP pour la République démocratique du Congo*. Kinshasa, 112 p.

République démocratique du Congo. 2007a. *Programme du gouvernement 2007-2011*. Kinshasa: Gouvernement de la République démocratique du Congo, 70 p.

République démocratique du Congo et UN. 2004. *Objectifs du Millénaire pour le Développement. Rapport National de suivi de progrès pour la République Démocratique du Congo 2004*, 61.

République démocratique du Congo, Gouvernement. 2007b. *Contrat de Gouvernance (CDG), Mars-décembre 2007*, 14 p.

Reuters. 2009. "DR Congo sees budget shrinking on low metals income". *Reuters*, p. 1.

Rist, Gilbert. 1996. *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses deSciences Po, 483 p.

Romkema, Hans et Koen Vlassenroot. 2007. *Gouvernance et leadership dans l'Est de la RDC*. Gand: Oxfam-Novib, 39 p.

Ross, Michael. 2002. "Natural Resources and Civil War: An Overview". In *The Governance of Natural Resources Revenues*. Paris.

Ross, Michael L. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics*, no 51, p. 297-322

Roumeen, Islam. 2002. "Des institutions qui sous-tendent le marché". *Finances & Développement (FMI)*, vol. 39, no 1, p. 48-51.

- Rubbers, B. 2006. "L'effondrement de la Générale des Carrières et des Mines : chronique d'un processus de privatisation informelle". *Cahiers d'études africaines*, no 181, p. 115-133.
- Salami, M.B. 2001. "Environmental Impact Assessment Policies, their effectiveness or otherwise for mining sector environmental management in Africa". In *Mining, Development and Social Conflicts in Africa*, sous la dir., p. 125-136. Ghana: Third World Network Africa.
- Saldomando, Angel. 2000. "Coopération et gouvernance, une analyse empirique". In *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'Etat et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, sous la dir. de Bonnie Campbell, François Crépeau et Lucie Lamarche, p. 43-65. Montréal: CEDIM.
- Saldomando, Angèle 2005. "L'impossible gouvernance pro-pauvres au Nicaragua ". In *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, sous la dir. de B. (dir) et al Campbell, p. 45-112. Paris: L'Harmattan.
- Salop, Joanne. 2007. *Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne-Evaluation*: Bureau indépendant d'évaluation, Fonds Monétaire International, 100 p.
- Santiso, Carlos. 2001a. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality". *Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, no 1, p. 1-23.
- Santiso, Carlos. 2001b. "Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle coopération politique au développement ". In *Les non-dits de la bonne gouvernance*, sous la dir. de Haut Conseil de la Coopération Internationale. Paris: Karthala.
- SAPRIN. 2004. *Structural Adjustment: the Sapri Report, The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and inequality*. New-York: Zed Books, 320 p.
- Saquet, Jean-Jacques. 2000. De l'Union Minière du Haut Katanga à la Gécamines, Mémoires et documents, L'Harmattan, 241p.
- Savard, Jean-François. 2007. "La légitimité de l'État et du droit. Autour de Max Weber". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 40, p. 561-563.

- Sawadogo, Raogo Antoine. 2001. *L'Etat africain face à la décentralisation: la chaussure sur la tête*. Paris: Karthala, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 271 p.
- Secrétaire Général des Mines. 2008. *Avis et considérations du secrétariat général des Mines sur le projet de loi-cadre sur la gestion et la protection de l'environnement*. 0483/SG.MINES/2008. Kinshasa: Ministère des Mines, République démocratique du Congo, 9 p.
- Security Council. 2007. *Documents related to the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo S 2007/40*, Point 16. New York: United Nations.
- Security Council. 2008a. *Letter dated 10 December 2008 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*. S/2008/773. New-York: United Nations, 127 p.
- Security Council. 2008b. *Resolution 1857*. S/RES/1857 (2008). New-York: United-Nations, 5 p.
- Sen, Amartya. 1992. *Penser l'inégalité*. Paris: Seuil.
- Sen, Amartya. 2003. *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Simoulin, Vincent. 2003. "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne". *Droit et société*, vol. 54, no 2, p. 307-326.
- Singer, H.W et S. Roy. 1993. *Economic Progress and Prospects in the Third World. Lessons of development experience since 1945*. London: Edward Elgar.
- Sizaire, Violaine 2001. *Mémoires de Lubumbashi : Images, Objets, Paroles, Ukumbusho (souvenir)*, Coll. "Archive congolaise". Paris: L'Harmattan, 182 p.
- Smouts, Marie-Claude. 1998a. "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales". *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 85-94.
- Smouts, Marie-Claude (dir.). 1998b. *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 407 p.

- SNC-Lavalin International. 2004. *Rapport préliminaire, Etude sur la restauration des mines de cuivre et de cobalt, République démocratique du Congo.* E 739-V2. Montréal: Banque mondiale, 204 p.
- Snyder, Richard. 2006. "Does Lootable Wealth Breed Disorder ? A Political Economy of Extraction Framework". *Comparative Political Studies*, vol. 39, no 8, p. 943-968.
- Solana, Javier , Louis Michel, Paul Wolfowitz et Jean-Marie Guehenno. 2006. *Déclaration commune de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC.* Report no. S 312/06. Brussels: Commission Européene pour le Développement, Banque Mondiale, Nations Unies.
- Sonolet, Louis. 1912. *L'Afrique occidentale française.* Paris: Hachette, 253 p.
- Spanou, Calliope. 2003. "Abandonner ou renforcer l'état webérien ?" *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 no 1-2 p. 109-120.
- Spittaels, Steven et Filip Hilgert. 2008. *Mapping Conflict Motives:Eastern DRC:* IPIS, Fatal Transactions,, 40 p.
- Stewart, Patrick. 2006. "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly* vol. 29, no 2, p. 27-53.
- Stiglitz, Joseph. 1999. "The World Bank at the Millennium". *The Economic Journal*, vol. 109, p. 577-597.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *La grande désillusion.* Paris: Fayard, 324 p.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy* Cambridge: Cambridge University Press, 218 p.
- Sun, Liping. 2007. "La transition sociale : un nouvel enjeu pour la sociologie du développement". *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 122, no 2007/1, p. 53-72.
- Szablowski, David. 2007. *Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities, and the World Bank.* Oxford & Portland: Hart Publishing, 337 p.
- Tegera, Aloys et Dominic Johnson. 2007. *Ressources naturelles et flux du commerce transfrontalier dans la région des grands lacs.* 19. Goma: Pole Institute, 58 p.

- Trefon, Théodore. 2004. *Ordre et désordre à Kinshasa, réponses populaires à la faillite de l'Etat* vol. 61-62. Paris: L'Harmattan, 256 p.
- Tulipe, S. 2004. "Le bassin tchadien à l'épreuve de l'or noir : réflexions sur la nouvelle donne « pétro-politique » en Afrique centrale". *Politique africaine* vol. 94, p. 59-81.
- UN Security Council, (SC). 2006. *Twenty-Second Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. S/2006/759. New York: United Nations.
- UNCTAD. 2004. *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNDP. 2007. *UNDP and UNEP Cement Their Partnership With New Poverty and Environment Facility*, vol. 2008. New York: United Nations Development Programme, 1.
- United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). 2007. *Country Assistance Framework: Democratic Republic of Congo*. New-York: UNDAF, 126 p.
- Vallée, Olivier. 2002. "Le diamant, un brasier en Afrique Centrale ?" *Enjeux*, vol. 12, p. 5-7.
- Van der Hoeven, Rolph et Fred van der Kraaij. 1995. *L'ajustement structurel et au delà en Afrique Subsaharienne*. Paris: Karthala, 411 p.
- Vanderlinden, J. (dir), A. Hubrechts, V.Y. Mudimbe, S L. Peeters, D. Van Der Steen et B Verhaegen. 1978. *Du Congo au Zaïre, 1960-1980, Essai de bilan*. Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), 424 p.
- Vanderlinden, Jacques. 2000. "Les droits africains entre positivisme et pluralisme". *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'Outre-mer*, vol. 46, p. 279-292.
- Veron, Jean-Bernard. 2007. "A propos des économies de guerre". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 142-151. Paris: Karthala.

- Vircoulon, Thierry. 2007a. "L'Etat internationalisé, nouvelle figure de la mondialisation en Afrique". *Etudes* vol. 406, no 1, p. 9-20.
- Vircoulon, Thierry. 2007b. "Reconstruire l'Etat de droit". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 180- 189. Paris: Karthala.
- Vlassenroot, Koen, van Bockstael, Steven (eds). 2008. Artisanal Diamond Mining, Perspectives and challenges, Egmont Ed. 290 p.
- Walker, Jim et Steve Howard. 2002. *Finding the Way Forward: How Could Voluntary Action Move Mining Towards Sustainable Development?* London: Environmental Resources Management (ERM), International Institute for Environment and Development (IIED), 76 p.
- Weber-Fahr, Monika. 2002. *Treasure or trouble ? Mining in developing countries*. Washington D.C.: World Bank and International Finance corporation.
- Weber-Fahr, Monika, John E. Strongman, Raman Kunanayagam, Gary McMahon et Christopher Sheldon. 2002. *PRSP Sourcebook : Volume 2 – Macroeconomic and Sectoral Approaches, Chapter 25, Mining*. Washington D.C.: World Bank, 439-468 p.
- Weber-Far, Monika, Craig Andrews, Leo Maraboli et John Strongman. 2002. *Mining and development: an asset for competitiveness sound environmental management in mining countries* Washington, D.C: World Bank Group, International Finance Corporation, 28 p.
- Weber-Fhar, Monika, Craig Andrews, Leo Maraboli et John Strongman. 2002. *Mining and development: An Asset For Competitiveness Sound Environmental Management In Mining Countries* Washington, D.C: World Bank Group, International Finance Corporation, 28 p.
- Weber, Max. 1964. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme. Suivi d'un essai*, Coll. "Jaune". Paris: Plon, 341 p.
- Wild, Franz. 2008. "World Bank Says It Plans Review of Congo Mining Negotiations". *Bloomberg.com*, p. 1.
- Willame, Jean-Claude. 2007a. "Insécurité, violences et ressources naturelles au Congo-Zaïre". *Eurac*, p. 4.
- Willame, Jean-Claude. 2007b. *Les faiseurs de paix au Congo : Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, vol. 288-289 Bruxelles: GRIP, 217 p.

- Willame, Jean-Claude. 1999. *L'odyssée Kabila : trajectoire pour un Congo nouveau ?* Paris: Karthale.
- Willame, Jean-Claude. 1972. Patrimonialism and Political Change in the Congo, Stanford, Calif., Stanford University Press, XII, 223p.
- Williams, John P., Siac Cecilia et Emery Mukendi Wafwana. 2006. *Rapport final, République démocratique du Congo, Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines*. Contrat. N31/COPIREP/SE/02/2005. Kinshasa: Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), 58 p.
- Williamson, John. 2004-5. "The Strange History of the Washington Consensus". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, no 2, p. 195-206.
- Williamson, John. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no 2, p. 251-264.
- Williamson, John. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World* New York: Oxford University Press.
- Williamson, John. 1994. *Governance: The World Bank Experience*. Washington: World Bank.
- Williamson, John. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development* Washington: World Bank.
- Williamson, Oliver. 1979. "Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relations ". *Journal of Law and Economics*, vol. xxii, no 2.
- Woods, Ngaire et Amrita Narlikar. 2001. "La gestion des institutions et les limites de l'obligation redditionnelle : l'OMC, le FMI et la Banque mondiale". *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 170, no 4, p. 627-643.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development* Washington: World Bank.
- World Bank. 1992a. *Governance and Development*. Washington, D.C.

- World Bank. 1992b. *Strategy for African Mining*. 181. Washington D.C: World Bank.
- World Bank. 1999. *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues*. R99-241. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1999b. *The World Bank's Environmental and Social Safeguard Policies, Operational Policy/Bank Procedures*. Washington D.C: World Bank.
- World Bank. 2001a. *Democratic Republic of the Congo emergency Multisector Rehabilitation and reconstruction Project (EMRRP)*. PID D10904. Washington D.C: World Bank.
- World Bank. 2001b. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. 22825. Washington: World Bank.
- World Bank. 2002a. *Interim Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment*. 24216. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2002b. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. 22825. Washington: World Bank.
- World Bank. 2003. *Mining reform and the World Bank: provinding a policy framework for development*. Washington D.C.: World Bank, Financial International Corporation,, 36 p.
- World Bank. 2004. *African Development Indicators 2004*. Washington D.C: World Bank, 371 p.
- World Bank. 2007a. *Democratic Republic of Congo, Growth with Governance in the Mining sector*. AFCC2. Washington D.C.: World Bank, 76 p.
- World Bank. 2007b. *Democratic Republic of the Congo, Poverty and Social Impact Analysis, Mine Sector Reform*. 40505-ZR. Washington, D.C.: World Bank, 120 p.
- World Bank. 2007c. *Le Conseil des administrateurs examine la stratégie d'aide-pays pour la République démocratique du Congo*, vol. 2008. Washington D.C: World Bank Group.

- World Bank et International Finance Corporation. 2006. *Mining and Development, "Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries.* Washington D.C: International Finance Corporation.
- World Bank Institute. 2008. *Evaluation d'impacts sur l'environnement en Afrique: République démocratique du Congo: défis et opportunités.* Washington, 2 p.
- Yacoubian, Nina et (MONUC) Mission des Nations Unies au Congo. 2007. *Louise Arbour: Je suis confiante que le Président soit engagé dans la protection des droits humains:* Mission de l'ONU en RD Congo.
- Zacharie, Arnaud. 2003. *La stratégie DSRP-PPTE en R. D. Congo.* Bruxelles: Centre national de coopération au développement (CNCD), 27 p.
- Zacharie, Arnaud. 2005. *Le nouveau désordre international et les raisons d'en sortir,* Coll. "Quartier Libre". Paris: Labor Editions, 93 p.
- Zacharie, Arnaud 2008. *Dette et développement : les défis du financement du développement en RDC:* Conférence du CRE-AC
- Zarka, Yves Charles 2004. "Un nouvel Empire ? Editorial". *Cités*, vol. 20, no 4, p. 3-6.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Avertissement au lecteur : les documents référencés dans la bibliographie indicative ont été consultés et travaillés par l'auteur mais ne sont pas cités dans le corps de la thèse. Il s'agit d'un ensemble de documents portant sur des problématiques connexes au sujet de cette thèse qui constitue un index bibliographique de référence.

- 2003. Décret portant création d'un service public "Service d'Assistance et d'Encadrement du Small scale Mining" (SAESSCAM). 047-C/2003. Décret présidentiel, *Journal officiel*, numéro spécial, 28 mars.
- 2006. Democratic Republic of the Congo Relief, Security and Democracy Promotion Act of 2006: Bilateral Action on addressing Urgent Needs in the Democratic Republic of the Congo. Public law no. 109-456. US Government.
- 2008. Projet de loi organique portant organisation territoriale, administrative et politique.
- Abbott, Kenneth W. et Duncan Snidal. 2000. "Hard and soft law in international governance". *International Organization*, vol. 54, no 3, p. 453. [June 22].
- AFP. 2008. "RD Congo: ouverture des Etats généraux du secteur minier". *Agence France Presse*.
- Africa Intelligence Mining. 2007. "Qui veut acheter "Yellow cake" ? l'AIEA enquête sur l'exploitation et la sortie d'uranium sous couverture d'exportations de minerais de cuivre, de cobalt et de nickel". *La Lettre du Continent*, vol. 523, p. 2.
- Africa Mining Intelligence. 2008. "Commission d'enquête sur la contribution du secteur minier". *Africa Mining Intelligence* vol. 174. [February 27].  
URL: <http://www.africaintelligence.fr>.
- Africain Development Bank. 2006. *Selected Statistics on African Countries 2006, Volume XXV*. Tunis: ADB: Statistics Division, Development Research Department, 296 p.
- Africain Mining Intelligence. 2007. "Pollution radioactive: ouverture d'une enquête". *Africain Mining Intelligence*, 167, p. 1. [14 novembre].

URL: <http://www.africaintelligence.com>

African Development Bank. 2000. *Good Governance Policy* Abidjan: African Development Bank (AFDB), 28 p.

African Development Bank (ADB). 2006. *Selected Statistics on African Countries 2006*. Volume XXV. Tunis: ADB, Statistics Division, Development Research Department, 296 p.

African Intelligence. 2008. "Vers une révision du code minier au Congo Kinshasa". vol. 176. [26 mars].

African Mining. 2003. "The DRC- Is it time to return?" *African Mining, Revealing Africa's Mineral Wealth*, vol. 8, no 5, p. 50-62. [September-October].

Airault, Pascal. 2007. "Les dessous de l'offensive chinoise en RD Congo". *jeuneafrique.com*, 30 septembre

Aknin, Audrey, Géraldine Froger, Vincent Géronimi, Philippe Mérat et Patrick Schembri. 2005. *Quel développement durable pour les pays en voie de développement ?* Paris: GEMDEV, 239 p.

Aktouf, Omar. 1987. *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations, une introduction à la démarche classique et une critique*. Montréal: Les Presses de l'Université du Québec, 213 p.

Alphonse. 2003. *Renforcement institutionnel de la Direction chargée de la protection de l'environnement minier de la République démocratique du Congo*. 223/cdat/cd/NM/CTCPM/2003. Kinshasa: Banque mondiale, Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière, 35 p.

Amin, Samir. 1973. *Le développement inégal*. Paris: Editions de Minuit, 364 p.

Amin, Samir. 1989. *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers Monde, une analyse politique*. Paris: L'Harmattan, 384 p.

AMR. 2007. *Programme de contribution à la protection de l'environnement au Sud Kivu*: South Kivu Consortium (Christian Aid), 10 p.

Anderson W. Charles, Young, Crawford and von der Mehden, Fred.1974 (2d Ed.). *Issues of Political Development*, Prentice-Hall (Englewood Cliffs, N.J), 278 p.

- André-Dumont, Hubert. 2007. *Democratic Republic of Congo, Getting the Deal Through mining*, Coll. "McGuireWoods LLP". Brussels: McGuireWoods, 5 p.
- Andrew, Caroline et Linda Cardinal. 2001. *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa: University of Ottawa Press, 240 p.
- Anon. 2007. *République démocratique du Congo, cocktail toxique: protéger les droits humains au milieu d'une confusion administrative*. Montréal, Canada: Droit et Démocratie avec participation de CRONGD/NDS/ASADHO/Katanga/CDH/BDD, 19 p.
- Armstrong, Wardell, Kevin P.C.J. D'Souza et Henry Chiruza. 2003. *Etude d'échelle sur l'exploitation minière artisanale du coltan dans le Parc National de Kahuzi-Biega*. Newcastle-Under-Lyme: Dian Fossey Gorilla Fund, Wardell Armstrong, 43 p.
- ASADHO/Katanga. 2004. *Rapport sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo, le pillage s'intensifie*. 004. Lubumbashi: ASADHO.
- ASHADO/Katanga. 2007. *Impact des activités des industries extractives sur les droits des communautés locales: le cas d'anvil Mining*. Lubumbashi: Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme, 31 p.
- Bachirigah, Mohammed Sadia. 2006. "How have reforms fuelled the expansion of artisanal mining ? Evidence from sub-Saharan Africa". *Resources policy*, vol. 31, no 3, p. 165-171. [September].
- Bacon, Francis. 1605. *Du progrès et de la promotion des savoirs* (Translated by M. Le Doeuff, 1605), vol. III. Paris: Gallimard, 1991.
- BAD et OCDE. 2007. *Trois exportations principales et leur part dans le total des exportations, données 2005, République démocratique du Congo* 664 p.
- Banegras, Richard et Jewsiewicki, Bogumil. 2001. *RDC, la guerre vue d'en bas*, Coll. "Politique Africaine", vol. 84, 5-146 p.
- Banque Africaine de Développement. 2005. *République démocratique du Congo, Document de stratégie par pays, axe sur les résultats 2005-2007*: BAD, 37 p.
- Banque africaine de développement, (BAFD) et OCDE. 2007. *Perspectives économiques en Afrique, Annexe statistique*.

Banque de développement du Conseil de l'Europe, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque européenne d'investissement, Nordic Environment Finance Corporation et Banque nordique d'investissement. 2006. *Les Principes Européens pour le Développement (PEE) sont adoptés par cinq Institutions de Financement Multilatérales (IFM) Européennes*, vol. 2008 BEI.  
URL: <http://www.bei.org/epc>.

Banque mondiale. *République démocratique du Congo, Fiche pays* Banque mondiale.  
URL: [www.worldbank.org/drc](http://www.worldbank.org/drc).

Banque mondiale. 1985. *Zaïre, mémorandum économique, transition économique et assistance extérieure*. 5417-ZR. Kinshasa: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1986. *Sans titre*,. Washington D.C.: Banque mondiale, 37 p.

Banque mondiale. 1990. *Zaire, Private sector Incentives, current policies and proposals for reform*. 8498-ZR. Washington D.C.: Banque mondiale, 82 p.

Banque mondiale. 1994. *Zaïre: orientations stratégiques pour la reconstruction économique*. Washington D.C: Banque mondiale, 37 p.

Barnes, William. 1999. "Kivu: l'enlisement dans la violence". *Politique Africaine*, vol. 73, p. 123-137. [mars].

Barrière, Nicolas. 2007. "Gouvernance locale et développement durable dans Concepts et outils de gouvernance territoriale", p. 19.

Bazzoli, Laure. 1999. *L'économie politique de John R. Commons, Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*. Paris-Montréal: L'Harmattan, 340 p.

Beauchamp, André. 1994. "Huit questions sur la Grande-Baleine". *Relations*. [mars].

Beaud, Michel et Daniel Latouche. 1988. *L'art de la thèse*. Montréal: Boréal, 161 p.

Beaud, Stéphane. 1996. "L'usage de l'entretien en sciences sociales, plaidoyer pour l'entretien ethnographique". *Politix*, vol. 35, p. 226-257.

Berr, Eric. 2004. "Pistes de réflexion pour un autre développement". In *1ères journées du développement du GRES « Le concept de développement en débat »*, p. 21. Université Montesquieu-Bordeaux IV: GRES.

- Berthelot, Jean-Michel. 1999. "Présentation". *Sociologie et sociétés*, vol. 31, no 1, p. 3-10. [printemps].
- Bertrand-Gastaldy, S. 1986. "De quelques éléments à considérer avant de choisir un niveau d'analyse ou un langage documentaire ". *Documentation et bibliothèques* vol. 32, no 1-2, p. 3-23.
- Biliaminou Alao. 2007. "Conférence des Grands Lacs: "un grand pas a été franchi" selon l'ONU". *AllAfrica.com*. [1er mars ].  
URL: <http://fr.allafrica.com/stories/200703011062.html>
- Biziou, Michaël. 2003. *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Coll. "Fondements de la politique". Paris: Presses universitaires de France.
- Black, Julia. 2002. "Regulatory Conversations". *Journal of law and society*, vol. 29, no 1, p. 163-196. [March].
- Blanc, Thomas L. 2001. "Diamonds are forever : le Zimbabwe, les diamants et la guerre en République démocratique du Congo". *Afrique contemporaine*, vol. 197, p. 34-46. [janvier-mars].
- Blondeau, Jean François. 2006. *Bourdieu héritier de Weber*, Coll. "Sciences économiques et sociales". Paris. [juin 2008].  
URL: <http://ses-paris.scola.ac-paris.fr/spip.php?article247>.
- Bobia Bonkaw. 2007. "Les ressources naturelles de la RD Congo pour un développement local. Actions des ONGS congolaises et complémentarité des ONGs partenaires de l'EURAC pour un développement effectif des populations congolaises". In *Séminaire sur la problématique des ressources naturelles en RDC : quel rôle à jouer par les ONG européennes ?*, 6 p. Madrid: Eurac-Network.
- Boltanski, Luc et Laurent Thèvenot. 1991. *De la justification, les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, Pierre (dir. publ.). 2002. *La circulation internationale des idées*. Coll. "Actes de la recherche en sciences sociales", vol. 145. Paris: Seuil, 100 p.
- Bouthat, Chantal. 1993. *Guide de présentation des mémoires et thèses*. Montréal: Université du Québec à Montréal (Décanat des études avancées et de la recherche), 110 p.

- Bouvier, Paule. 2004. *Le Dialogue intercongolais : Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos Contribution à la théorie de la négociation* Coll. "Cahiers Africains", vol. n°63-64, 326 p.
- Boyer, Robert. *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?* Paris: Odile Jacob.
- Bridge, Gavin. . 2004. "Contested Terrain: Mining and the Environment". *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 29, p. 205-259. [November].
- BRK International et Cauditec S.C.R.L. 2007. *Audit de Dépenses sur Ressources PPTE, Exercices 2003-2004 et 2005*: République démocratique du Congo, 12 p.
- Brown, Michael, Phillippe Ngwala, Albert Songo et Léonard Wande. 2004. *Combating Low-level Corruption on Waterways in the Democratic Republic of Congo: Approaches from Bandundu and Equateur Provinces* 116 GWU Law School Public Law Research, 36 p.
- Brundtland, Gro Harlem. 1987. *Notre avenir à tous*. New-York: ONU.
- Brunet, Roger. 2005. *Le diamant, un monde en révolution* (2003). Paris: Belin, 416 p.
- Bruylants, Erik. 2007. "Mines et contrats léonins au Katanga: des mafieux gagnent des millions d'euros". *Le Potentiel*, p. 3.
- Bucyalimwe, Mararo, Stanislas. 2005. "Kinshasa et le Kivu depuis 1987: une histoire ambiguë ". In *Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005*, sous la dir. de Stefaan Marysse et F. Reyntjens, p. 161-186. Anvers: L'Harmattan.
- Bull, Benedicte et Desmond McNeill. 2006. *Development Issues in Global Governance Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*. Routledge 232 p.
- Bureau International du Travail (BIT). 2005. *Les règles du jeu, une brève introduction aux normes internationales du Travail* Genève: OIT, 99 p.
- Cadak, Kyondo. 2006. *La filière de l'or en territoire de Beni*. Kinshasa: NIZA, CENADEP, 44 p.
- Cadastre minier du Congo. 2008. *Carte minière*. Kinshasa: CAMI.
- Cahill, Devin M. 2007. *Donor Engagement in Fragile States: A case study of donors in the Democratic republic of Congo and the OECD Principles for Good*

- International Engagement in Fragile States.* Antwerp: International Peace Information Service, 64 p.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Paris: Le Seuil, 358 p.
- Campbell, Bonnie. 2000. "New rules of the game. The World Bank's role in the construction of new normative frameworks for states, markets and social exclusion". *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XXI, no 1, p. 7-30. [mars].
- CEI. *Site de la Commission Electorale Indépendante (institution gouvernementale).*  
URL: <http://www.cei-rdc.org/>.
- Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière. 2005. *Avantages offerts par le nouveau code minier et règlement minier République démocratique du Congo*, 6 p.
- Centre d'évaluation d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC). 2007. *Tendance des exportations officielles du diamant en RD Congo depuis la libéralisation du secteur.* Kinshasa: Ministère des Mines de la RD Congo.
- Césaire, Aimé. 1966. *Une saison au Congo.* Paris: Folio Poche.
- Chamaret, Aurélie. 2007. "Une démarche top-down/bottom-up pour l'évaluation en termes multicritères et multi-acteurs des projets miniers dans l'optique du développement durable. Application sur les mines d'Uranium d'Arlit (Niger)". Doctorat. Saint-Quentin en Yvelines: Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines.
- Chavance, Bernard. 2007. *L'économie institutionnelle.* Paris: La découverte, 120 p.
- CIA. *Fiche pays, DRC.*  
URL: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cg.html>.
- Cissoko, Diango. 2004. "La bonne gouvernance: objet et condition du financement du développement". In *Symposium sur l'accès aux financements internationaux*, p. 14. Paris: Agence intergouvernementale de la francophonie.
- Clément, Jean A.P. 2005. *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa, Lessons from the Democratic Republic of Congo.* Washington D.C: FMI.

CoBelCo.org. *Histoire de la colonisation belge du Congo.*

URL: <http://www.cobelco.org>.

Colla et Dallemande. 2002-2003. *Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique.* 2 - 942/1. Bruxelles: Sénat de Belgique, 309 p.

Collier, Paul et Michael Spence. 2008. "Help poor states to seize the fruits of the boom". *The Financial Times*.

Combessie, Jean-Claude. 1996. *La méthode en sociologie*. Paris: La Découverte, 124 p.

Comité de Pilotage de la réforme des Entreprises publiques. 2004. "Rapport final". In *Séminaire sur l'exploitation minière artisanale au Katanga*, p. 186. Hôtel Karavia de Lubumbashi.

Comité des Droits de l'Homme. 2005. *Examen des rapports présentés par les Etats parties, en application de l'article 40 du Pacte, Troisième rapport périodique, République démocratique du Congo*. CCPR/C/COD/2005/3. New York: Nations-Unies.

Comité des Droits de l'Homme. 2006. *Troisième rapport périodique de la République démocratique du Congo*. CCPR/C/COD/Q/3. New York: Nations Unies.

Commission d'enquête parlementaire. 2002. *Grands Lacs, session ordinaire 2001-2002, Auditions*. Doc GR 14: Sénat de Belgique.

Commission de coopération environnementale (CCE). 2000. *Améliorer la performance environnementale et la conformité à la législation sur l'environnement, dix éléments pour des systèmes efficaces de gestion de l'environnement*. Montréal, Canada: Commission de coopération environnementale (CCE), 10 p.

Committee on Critical Mineral Impacts of the U.S. Economy, Committee on Earth Resources et National Research Council. 2008. "Minerals, Critical Minerals, and the U.S. Economy". p.264.

URL: [http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=12034](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=12034).

Communities and Small-Scale Mining (CASM). 2007. *Overview on Donor Activities in the Small-Scale Mining sector in DRC*: CASM.

Conseil de sécurité. 2001. *Rapport de la mission du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs, 15-26 mai 2001*. S/2001/521. New-York: Nations Unies, 20 p.

Coolsaet, Rik. 2002. *La politique extérieure de la Belgique : au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*. Bruxelles: De Boeck Université.

Coppievers, Daniel et Jacques van Ackere. 1911. *Le régime minier du Congo belge*. Bruxelles: J. Goemaere, 288 p.

Coquery-Vidrovitch, Catherine. 2001. "Le Congo: au temps des grandes compagnies concessionnaires". Paris: EHESS.

Corker, Robert et Anthony Boote. 2007. *Democratic Republic of Congo, Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper*: International Monetary Fund and International Development Association, 9 p.

Coutu, Michel et Guy Rocher. 2005. *La légitimité de l'Etat et du droit. Autour de Max Weber*. Québec: PUL, 384 p.

Craig, Andrews. 2007. "World Bank activities to support the Mining Sector in DRC". In *Congo Mining Sector Seminar*. Liège, Belgium.

Cros, Marie-France. 2008. "Un gouverneur pas comme les autres". *La Libre Belgique*.

Crowley, John. 2003/4 "Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité". *Critique internationale*, vol. 21, p. 52-61.

Crozier, Michel. 1980. "La crise des régulations traditionnelles". In *La sagesse et le désordre*, sous la dir. de Henri Mendras. Paris: Gallimard.

Crozier, Michel. 1997. *État modeste, État moderne, stratégie pour un autre changement*. Paris: Fayard, 314 p.

CTCPM. 2006. *Programme Général de relance de prospection en République démocratique du Congo*: Ministère des Mines et Hydrocarbures, République démocratique du Congo, 37 p.

- CTCPM. 2006. *Termes de référence du plan minier*. Kinshasa: Ministère des Mines, République démocratique du Congo.
- Custers, Raf et Sara Nordbrand. 2008. *Risky Business, The Lundin Group's involvement in the Tenke Fungurume Mining project in the Democratic Republic of Congo*. Antwerp-Stockholm: IPIS, Swed Watch, Diakonia, 55 p.
- DDI. 2005. *Compte rendu de la conférence Accra*, Ghana: Partenariat Afrique Canada, 16 p.
- De Herdt, Tom. 2002. "Democracy & The Money Machine in Zaïre". *Review of African Political Economy*, vol. 29, no 93/94, p. 444-462. [sept.-dec.].
- De Jiawei, Han et Micheline Kamber. 2006. *Data mining: concepts and techniques*. Morgan Kaufmann 770 p.
- de Launay, L. 1913. *Traité de métallogénie-Gîtes minéraux et métallifères* vol. 1, 2, 3. Paris: Béranger.
- De Rivero, Oswaldo. 2006. *Letter dated 18 July 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*. S/2006/525. New York: Security Council, United Nations, 51 p.
- De Villers, Gauthier, Jean-Claude Willame, J. Omasombo et E. Kennes. 1999. *République démocratique du Congo, Chronique politique d'un entre-deux-guerres, octobre 1996-juillet 1998*, vol. 35. Paris: L'Harmattan, 386 p.
- Despouy, Leandro. 2007. *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats en RD Congo*. A/HRC/4/25/Add.3. New York: Nations Unies, 7 p.
- Dessallien, Christian, Marcel de Montgolfier et Jacquie Nachtigal. 2007. *Evaluation de la stratégie de coopération de la Commission européenne avec la République démocratique du Congo, Rapport final*. Paris: Programme FED de l'Union Européenne Pour la République Démocratique du Congo, Sofreco, 203 p.
- Devarajan, Shantayanan, David Dollar et Torgny Holmfren. 2001. *Aid and reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington D.C.: World Bank, 696 p.

- Digitalcongo. 2007. "Moïse Katumbi satisfait du respect du Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) par la société minière Chemaf du groupe Shalina". *Digitalcongo.net*, p. 2.  
 [26 mai]. URL: <http://www.digitalcongo.net>
- DiJohn, Jonathan. 2008. *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*. 25. London: Crisis States research Center, 52 p.
- Direction Générale de l'Energie et du Climat. 2006. *Une nouvelle flambée des prix des matières premières en 2005. Extrait du rapport annuel 2005 de la DGEMP*. Paris: Ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- Dollfus, O., C. Grataloup et J. Lévy. 1999. "Le monde pluriel et singulier". In *Mondialisation. Les mots et les choses*, sous la dir. de Gemdev, p. 358. Paris: Karthala.
- Droits et Démocratie. 2007. *Etude d'impact des investissements étrangers sur les droits humains, tirer les leçons de l'expérience des communautés aux Philippines, au Tibet, en République démocratique du Congo, en Argentine et au Pérou*. Montréal: Droits et Démocratie, 155 p.
- D'Souza, Kevin P.C.J. 2003. *Scoping Study on the Artisanal Mining of Coltan in the Kahuzi Biéga National Park*. Staffordshire: Wardell Armstrong for Dian Fossey Gorilla Fund, 39 p.
- du Bois de Gaudusson, Jean. "La Bonne gouvernance : problématiques et enjeux". In *La bonne gouvernance : objet et condition du financement*, p. 17-23.
- Dubois, Jean-Marie M. 2005. *La rédaction scientifique: mémoires et thèses, formes régulières et par articles*. Montréal: Estem, Agence Universitaire de la francophonie, 120 p.
- Dubresson, A. et J.P. Raison. 1998. *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*. Paris: Armand Colin, 246 p.
- Duchastel, Gilles. 2005. "Légitimité démocratique: représentation ou participation ?" *Ethique publique*, vol. 7, no 1, p. 70-80.
- Duncan & Allen. 2006. *Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines Contrat N31/COPIREP/SE/02/2005*. Kinshasa: COPIREP, République démocratique du Congo, 58 p.

- Durkheim, Emile. 2007. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 416 p.
- Ekwanzala, Florent. 2004. *Mine Uranifère de Shinkolobwe République démocratique du Congo Mission d'évaluation en santé publique*. Genève: OMS, bureau régional de l'Afrique, 13 p.
- Elias, Norbert. 1991. *Qu'est-ce que la sociologie ?*. Paris: Agora, 219 p.
- El-Kheshen, Kamal. 2002. "Revue de l'investissement étranger direct en Afrique : quelques réflexions sur les facteurs déterminants et moteurs". In *Séminaire de l'Association des Banques sur la gouvernance des entreprises et les standards financiers internationaux*. Abidjan: Rapport annuel Commission Bancaire.
- EMCS pour SAM Mining Corporation. 2007. *Plan d'atténuation et de réhabilitatation afférant au permis de recherches N° 5203 (Sakania, Haut Katanga, Katanga)*. Lubumbashi: SAM Mining Corporation, 55 p.
- Environmental Mining and construction services, bureau d'études et des services (EMCS). 2005. *Résumé des exigences environnementales liées aux droits miniers et de carrières*: EMCS, 17 p.
- Ernst et Young France. 2006. *Rapports finaux des audits financiers chargée par COPIREP, RD Congo*. No. 24/COPIREP/SE/11/2004. Kinshasa:
- Escobar, Arturo. 1996. "Imagining a post-development era". In *The Power of Development*, sous la dir. de Jonathan Crush, p. 211-227. London: Routledge.
- Eurac info. 2008. "RDC: des experts du secteur minier recommandent la révision du code minier". no 17 mars
- Euromines. *Minerais de la RD Congo*: Belgique.  
 URL:[http://euromin.w3sites.net/Nouveau\\_site/gisements/congo/GISCONf.htm](http://euromin.w3sites.net/Nouveau_site/gisements/congo/GISCONf.htm).
- Euromines. 1999. *Les minéraux de la République Démocratique du Congo*, vol. 2007. [février].  
 URL:[http://euromin.w3sites.net/Nouveau\\_site/gisements/congo/GISCONf.htm](http://euromin.w3sites.net/Nouveau_site/gisements/congo/GISCONf.htm).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI). 2005. *Congo (The Republic Democratic of), Candidate country*, vol. 2008. [7 janvier].  
 URL: <http://www.eitransparency.org/DRCongo>.

- Eymard-Duvernay, François. 2002. "Pour un programme d'économie institutionnaliste". *Revue Economique, Presses de Sc po*, vol. 53, no 2, p. 325-336.
- Fédération des Entreprises du Congo. 2007. *Etats des lieux de l'économie congolaise, problèmes et pistes de solutions pour la relance économique de la République démocratique du Congo*. Kinshasa, 105 p.
- Ferguson, James et Akhil Gupta. 2002. "Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality". *American Ethnologist*, vol. 29, no 4, p. 981-1002.
- Ferry, Jean-Marc. 1987. "Habermas : l'éthique de la communication". *Recherches politiques*, p. 567-581.
- FMI. 1989. *Zaïre- Demande d'accord de confirmation et demande relative au deuxième accord annuel au titre de la facilité d'ajustement structurel*. EBS-89-104-F. Washington D.C: Fonds Monétaire International, 73 p.
- FMI. 2005. *Democratic Republic of the Congo: 2005 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Requests for Waiver of Performance Criteria, Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, and Request for an Extension of Arrangement - Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the ED for the Dem. Rep. of Congo*. Washington D.C.: FMI, 117 p.
- FMI. 2006. *Democratic republic of the Congo, for April-December 2006 in Democratic Republic of the Congo: Staff-Monitored Program*. 06/259. Washington, D.C: Fonds Monétaire International, 67 p.
- FMI. 2007. *Déclaration finale de la mission du FMI, République Démocratique du Congo, Consultations au titre de l'Article IV des statuts du Fonds Monétaire International*. Kinshasa: FMI, 8 p.
- FMI. 2007. *Democratic Republic of the Congo: Poverty Reduction Strategy Paper*. 07/330. Washington D.C.: FMI, 124 p.
- FMI et République du Congo. 2006. *Document du point de décision au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés*. 06/148. Washington, D.C.: FMI, République démocratique du Congo.

- Fonds africain de développement et Banque Africaine de développement. 2005. *République démocratique du Congo, Document de stratégie par pays, axé sur les résultats, 2005-2007*: Fonds africain de développement, Banque Africaine de développement, 37 p.
- Fonds Monétaire International (FMI). 2006. "Rapport annuel du Conseil d'administration pour l'exercice clos le 30 avril 2006". In *Le rôle du FMI dans les pays à faible revenu*, sous la dir. de FMI.
- Fonds Monétaire International (FMI). 2007. *République du Congo: Consultations au titre de l'article IV pour 2007—Rapport des services; Déclaration des services; Communiqué public sur la discussion du Conseil d'administration et Déclaration de l'administrateur pour la République du Congo*. 07/205. Washington, D.C.: FMI, 82 p.
- Fonds monétaire International (FMI) et Gouvernement de la république du Congo. 2007. *République du Congo: Consultations au titre de l'article IV pour 2007*. 07/205. Washington D.C.: FMI, 82 p.
- Fongang, Siméon. 1998. *Le développement humain : problématiques et fondements d'une politique économique*. 20. Paris: UNESCO, 28 p.
- Forum de la société civile en RD Congo. 2007. *Révision des contrats miniers en RDC*. Kinshasa: CEPAS (sous la coordination), OSISA, 88 p.
- Freitag, Michel et Yves Bonny. 2002. *L'oubli de la société. Pour une théorie critique de la postmodernité*. Québec: PUL et PU Rennes, 330 p.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building : governance and world order in the 21 st Century*. New-York: Cornell University Press, 160 p.
- Garret, Nicholas. 2008. *Walikale, Artisanal Cassiterite Mining and Trade in North Kivu Implications for Poverty Reduction and Security*. London: Communities and Small Mining, 88 p.
- General Assembly of the United Nations. 2000. *United Nations Millennium Declaration*. resolution 55/2 New York: United Nations.
- Géoatlas. *Carte minière République démocratique du Congo*, vol. 2008. [juin]. URL: <http://www.geoatlas.fr/>.
- Gide, André. 1927. *Voyage au Congo*. Paris: Folio.

- Gilles Labarthe, avec François-Xavier Verschave. 2007. *L'Or africain - Pillages, trafics et commerce international*, vol. 22. Paris: Agone, 222 p.
- Global Financial Integrity (GFI). 2008. *Capital Flight from the democratic Republic of Congo*. Washington, D.C: Center for International Policy, 15 p.
- Global Witness. 2004. *Ruée et Ruine: Le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République démocratique du Congo*. Kinshasa: Global Witness.
- Global Witness. 2004. *S.O.S toujours la même histoire: Une étude contextuelle sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo*.
- Global Witness. 2005. *La paix sous tension: Dangereux et illicite commerce de la cassérite dans l'Est de la R.D.C*. Kinshasa: Global Witness.
- Global Witness. 2006. *La réforme du secteur du diamant en R.D.C*. Washington D.C.: Global Witness, 8 p.
- Global Witness. 2007. *Programme de réformes proposé dans le secteur des ressources naturelles en République démocratique du Congo*. Kinshasa: Global Witness, 15 p.
- Godard, Olivier et Thierry Hommel. 2005. "Les multinationales, un enjeu stratégique pour l'environnement et le développement durable ?" *La revue internationale et stratégique*, vol. 60, no Juillet-Août-Septembre, p. 1-14.
- Gorus, Jan F.J. 2007. *The Artisanal Mining Association EMAK*. Lubumbashi.
- Gouvernement Belge. *Congo Forum*, Site portail belge consacré à la RDC et aux relations entre la RDC et la Belgique.  
URL: <http://www.congoforum.be/fr/index.asp>.
- Gouvernement République démocratique du Congo. *DRSP, site officiel de la RDC*, Site de l'Unité de Pilotage du processus DSRP en RDC.  
URL: <http://www.dsdp-rdc.org/>.
- Goxe, Antoine. 2003. "Rumpala (Yannick) Régulation publique et environnement, questions écologiques, réponses économiques, Paris, l'Harmattan, 373 pages". *Développement durable et territoire*.
- Grou, P. 1990. *L'espace des multinationales*. Montpellier-Paris: Reclus-La Documentation française, 168 p.

- Groupe Banque Mondiale. 2005. *Contracts between Gecamines and Private Companies*. 34275. Kinshasa: World Bank, IFC, MIGA, 4 p.
- Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles (GAERN). 2006. "Atelier National de sensibilisation et d'information sur la R.S.E et Principes directeurs de l'O.C.D.E".
- Groupe d'appui aux exploitants des ressources naturelles (GAERN). 2006. *Rapport de la session de formation sur le triage et le classement de diamants Mbuji Mayi*: NIZA, GAERN, 24 p.
- Groupe d'experts. 2007. *Tableau d'évaluation et de classification des contrats*: Commission gouvernementale de revisitation des contrats miniers.
- Groupe One. 2005. *Assurer le respect des droits fondamentaux par les entreprises actives en République démocratique du Congo*. Bruxelles: Groupe One, 59 p.
- Groupe One. 2007. *Le secteur minier artisanal, reconversion et lutte contre le travail des enfants, RDC, Katanga*. Lubumbashi: UNICEF, PAM, Coopération Belge, 23 p.
- Groupe parlementaire multipartite sur la Région des Grands Lacs d'Afrique. 2006. *Réforme du secteur des ressources naturelles dans la RDC , Rapport de la table ronde*. Westminster APPG, 6 p.
- Guittet, André. 1998. *L'entretien. Techniques et pratiques*. Paris: Armand Collin, 154 p.
- Habermas, Junger. 1978. *La technique et la science comme "idéologie"*. Paris: Gallimard, 221 p.
- Habermas, Junger. 1997. *Droit et démocratie : entre faits et normes* (Translated by C. Bouchindhomme R. Rochlitz). Paris: Gallimard.
- Hamuli Kabarhuza, Beaudouin. 2002. *Donner sa chance au peuple congolais, expériences de développement participatif 1985/2001*. Paris: Karthala, 252 p.
- Haselip, James et Gavin Hilson. 2005. "Winners and losers from industry reforms in the developing world: experiences from the electricity and mining sectors". *Resources policy*, vol. 30, no 2, p. 87-100. [June].

- Hayek, F.A. 1992. "The fortunes of Liberalism, Essays on Austrian Economics and the Ideal of Freedom". In *The Collected Works of F.A Hayek*, sous la dir., p. 279. Chicago: University of Chicago.
- Held, David. 1997. *Democracy and Globalization*. MPIfG Working Paper 97/5. London: Open University in Milton Keynes.
- Hentschel, Thomas, Felix Hruschka et Michael Priester. 2003. *Artisanal and Small-Scale Mining, Challenges and Opportunities*. London: IIED, World Business Council for Sustainable Development, 94 p.
- Hibou, Béatrice. 1999. "La "décharge", nouvel interventionnisme". *Politique Africaine*, vol. 73, p. 6-15.
- Hilson, Gavin. 2002. "The future of small-scale mining: environmental and socioeconomic perspectives ". *Futures*, vol. 34, p. 863-872.
- Hochschild, A. 1998. *Les Fantômes du roi Léopold II. Un holocauste oublié*. Paris: Belfond.
- Hocquard, Christian. 2007. *La crise du tantale de 2000, ses répercussions sur la mine artisanale et les conflits de la région des Grands lacs africains*: BRGM, 6 p.
- Hoffman, Andy. 2007. "Troubled Congo draws Friedland Billionaire plans to take latest play public". *Globe and Mail*.
- Hooper, Vince. 2002. *The Washington Consensus and Emerging Economies*. Sydney: Scholl of Banking and Finance University of New South Wales, 14 p.
- Horst, Köhler. 2004. *Déclaration*, vol. 2008. Kinshasa: AllAfrica.com. [14 mars].
- Hugon, P. 2002. "Nepad: nouvelle chance pour l'afrique ?" *Afrique contemporaine*, vol. 204, p. 45-51.
- Humphreys, D. 2000. "A business perspective on community relations in mining". *Resources Policy*, vol. 26, no 3, p. 127-131.
- IMC Group Consulting. 2003. *Restructuration de la Gécamines*.
- Inter-Congolese, Dialogue. 2002 *Inter-Congolese Political negotiations, The final Act resolution n° DIC/CEF/04*. Sun City: Inter-Congolese Political institutions, 95 p.

- International Business Leaders Forum et Business for Social Responsibility. 2007. *The Voluntary Principles on Security & Human Rights, Plenary adopts Formal Participation Criteria.* Washington, DC., 3p.
- International Monetary Fund (IMF). 2006 *Democratic Republic of the Congo, Memorandum on Economic and Financial for April-December 2006.* 06/259. Washington D.C: Democratic Republic of the Congo: Staff-Monitored Program.
- IPIS. 2008. *Congo, contrats miniers – État des affaires: Le Congo veut accroître ses rentrées du secteur minier.* Anvers: IPIS, 6 p.
- IUCN et ICMM. 2006. *Integrating Mining and Biodiversity Conservation: Case studies from around the world.* United Kingdom and Switzerland: IUCN and ICMM, 52 p.
- Izememgia Nsaa Nsaa, Ernest et Kitambala N'Gbeze. 2008. *Audit des dépenses publiques du 1 er décembre 2006 au 28 février 2007.* Kinshasa: Cour des comptes de la RD Congo, 65 p.
- Jan Nederveen, Pieterse. 2004. "Le temps du politique". In *Courrier de la planète, "sciences sociales et développement, le savoir et le politique"*, sous la dir. de Laurence Tubiana et Christina Von Furstenberg, p. 6-14. Paris: Aïda.
- Jeune Afrique. 2007. "Sale temps pour la Miba". *Jeune Afrique.* [18 Février]. URL:[http://www.jeuneafrique.com/jeune\\_afrique/article\\_jeune\\_afrique.asp?art\\_cle=LIN18027saletabimal0](http://www.jeuneafrique.com/jeune_afrique/article_jeune_afrique.asp?art_cle=LIN18027saletabimal0).
- Jewsiewicki Koss Bogumil. 1991. "De la prestidigitation, de la démocratie et des morts sans qualité particulière". *Politique Africaine*, vol. 41, p. 90-97. [mars].
- Johnson, Dominic et Aloys Tegera. 2005. *Les ressources minées: la faillite de la politique minière de la RDC.* 15. Goma: Pole Institute, 69 p.
- Johnson, Sally. 2006. *Good practice guidance for mining and biodiversity.* London: ICMM- international Council of Mining and Metals.
- Jollivet, Marcel. 2001 "Le développement durable, de l'utopie au concept de nouveaux chantiers". *Nature, science et société*, p. 9-19.
- Jones, C.O. 1970. *An introduction to the Study of Public Policy.* Belmont: Duxbury Press.

- Kabila Kabange, Joseph. 2006. *Vision pour un Congo nouveau*, vol. 2007. Kinshasa: Digitalcongo. [mai]. <URL: <http://www.digitalcongo.net>>.
- Kabwe, Willy. 2007. "Suspension de l'exportation des minerais suite à la fraude: La Zambie se déchaîne contre le gouverneur du Katanga". *Le Potentiel (Kinshasa)*. [March 8].  
 URL:[http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_edition=&id\\_article=42540](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=42540).
- Kabwelulu, Martin. 2008. "Discours de bienvenue de son excellence monsieur le Ministre des Mines ". In *Etats généraux des Mines*, p. 12. Kinshasa: République démocratique du Congo,
- Kabwelulu, Martin. 2008. "Mot de circonstance de son Excellence Monsieur le Ministre des Mines, à l'occasion de la clôture des travaux des Etats généraux des mines". In *Etats généraux des Mines*, p. 5. Kinshasa: République démocratique du Congo.
- Kaesler, Dirk. 1996. *Max Weber. Sa vie, son œuvre, son influence*. Paris: Fayard.
- Kakonge Kafwimbi, Germain. 2007. *Programme d'activités du CRONGD dans l'appui à la bonne gouvernance dans le secteur minier*. Lubumbashi: Conseil régional des organisations non gouvernementales de développement du Katanga, (CRONGD KATANGA) 3p.
- Kalala, Marie-Madeleine. 2005. *Examen du troisième rapport périodique de la République démocratique du Congo*. CCPR/C/COD/2005/3. New-York: Nations-Unies, Asemblée Générale, Comité des Droits de l'Homme.,
- Kanionio Matuku, Christophe, secrétaire général,. 2005. *Projet de création de laboratoire d'analyses minéralogiques et études environnementales pour l'administration du Ministère des Mines*: Ministère des Mines, 14 p.
- Kanionio Matuku, Christophe pour les services techniques chargés de la protection de l'environnement minier. 2007, 10 novembre. *Rapport sur l'état environnemental du Katanga*: Ministère des Mines, 23 p.
- Kantanga News. 2007. *Gonflement des recettes de l'État au Katanga: Moïse Katumbi exige ses 40% et tout de suite*, vol. 2008. Lubumbashi: Katanga News. [Janvier].  
 URL: <http://www.katanganews.com>.

- Karsenty, Alain. 2008. "Des "communautés locales" problématiques". In *La gestion concertée à l'épreuve du temps*, sous la dir. de Ph. Mérat, Ch. Castellanet et R. Lapeyre, p. 277-287. Paris: Karthala.
- Katanga M. Yamutumba. 1990. *Lettre à l'intention de M. Edward V.K. Jaycox, Vice président de la Banque mondiale, In Banque mondiale, FMI, « Correspondances: gouvernement du Zaïre et la Banque Mondiale et le FMI »*. CAB/FIN/0583. Kinshasa, Washington,, 20 p.
- Katumba Tshibamba, Nathan. 2007. *Industrie minière et sous-développement, cas de la massification ouvrière chez Somika*. Lubumbashi: Université de Lubumbashi, faculté des sciences sociales, politiques et administratives, 65 p.
- Kaufmann, Daniel et Aart Kraay. 2008. "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" *The World Bank Research Observer*, vol. 23, no 1, p. 30.
- Kaufmann, Daniel, Massimo Mastruzzi et Aart Kraay. 2008. *Governance Matters 2008, Worldwide governance indicators 1996-2007* Washington: World Bank.
- Kawata, Bwalum. 1975. "L'entreprise, le délégué général et la révolution". *Horizons 80, Hebdomadaire zairois d'information économique*, p. 13. [11 au 18 octobre].
- Khan, Ali. 1992. "The Extinction of the Nation-States". *American University of International Law and Policy*, vol. 7, no 2197-234.
- Kikassa, Mwanalesa. 1976. "La stabilisation des entreprises zairianisées et radicalisées. Des mesures du 30 novembre 1973 et du 30 décembre 1974 a celles du 30 décembre 1975". *Zaire-Afrique*, vol. 102, p. 89-98. [février].
- Kilondo Nguya, Didier. 2004. "Ménages Gécamines, précarité et économie populaire". Diplome d'études approfondies. Louvain: Université Catholique de Louvain, 124 p.
- Klugman, Jeni. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies (2-volume set)*. Washington D.C.: World Bank, 1260 p.
- Kobia, Roland. 2002. "European Union Commission Policy in the DRC". *Review of African Political Economy*, vol. 93/94, p. 431-443.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 478 p.

- Koziell, Izabella et Eileen Omosa. 2003. *Room to Manoeuvre? Mining, biodiversity and protected areas*. London: IIED, World Business Council for sustainable developement, 60 p.
- Kuamba Lufunda. 2007. *Democratic Republic of the Congo Poverty and Social Impact Analysis, Mine Sector Reform*. 40505-ZR: World Bank, 129 p.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, vol. XLV, no 1, p. 1-28.
- Kyondo, Cadak. 2006. *La filière du Coltan en Territoire de Lubero*. Kinshasa: NIZA, CENADEP, 55 p.
- Lamouille, Bernard. 2004. *Mine Uranifère de Shinkolobwe, République démocratique du Congo, Mission d'évaluation de la situation minière artisanale*. Genève: Joint UNEP/OCHA Environment Unit, 40 p.
- Lapointe, Hugo. 2006. "Enjeux environnementaux associés aux mines aurifères : le Nord du Québec et du Canada". In *Congrès de l'ACFAS*, p. 12. Université McGill, Montréal.
- Laroche, Josepha (dir. publ.). 2003. *Mondialisation et gouvernance mondiale*: Iris-PUF, 251 p.
- Lascoumes, Pierre. 2002. "Les ambiguïtés des politiques de développement durable". In *La Nature et les risques*, sous la dir. de Michaud Y. (ed.), p. 250-263. Paris: Odile Jacob.
- Latouche, Serge. 2005. "Peut-on mettre un vin nouveau dans de vieilles outres ? Décroissance, « disvaleur » et mesure du bien-être". *L'Homme et la Société*, vol. 156-157, no 2-3 p. 99-114.
- Latour, Bruno. 2006. "Comment recommencer à suivre les associations ?" In *Changer de société-refaire de la sociologie* sous la dir. Paris: La découverte.
- Latour, Bruno, Philippe Descola, François Jullien, Gilles Kepel, Derrick de Kerckhove, Giovalli Levi, Sebastiano Maffettone, Angelo Scola, Peter Sloterdijk, Isabelle Stengers et Adam Zagajewski. 2006. *Les atmosphères de la politique - dialogue sur la démocratie*. Paris: Les Empêcheurs.

- Latour, Bruno et Peter Weibel. 2005. *Making Things Public - Atmospheres of Democracy*. Germany: MIT Press and ZKM Karlsruhe.
- Laurent, Pierre-Joseph et Jean-Philippe Peemans. 2005. "Les Dimensions Socio-Economiques du Développement Local en Afrique au Sud du Sahara: Quelles Stratégies pour quels acteurs ?" *Bulletin de l'APAD*, no 15.
- Le Potentiel. 2008. "Congo-Kinshasa: Lubumbashi- l'entreprise Chemaf accusée de polluer la cité de Tshamilemba". *Le Potentiel*.
- Lefevre-Lavaud, D. 2007. "Le coltan, source d'instabilité politique en Afrique centrale". *Aujourd'hui l'Afrique*, vol. 104, no 6, p. 7.
- Leroy, E. et G. Hessenling. 1990. "Le droit et ses pratiques". *Politique Africaine*, vol. 40, p. 2-12. [décembre].
- Les Afriques. 2008. "Faible contribution du secteur minier dans le PIB". *Les Afriques, journal de la finance africaine*, p. <http://www.lesafriques.com>. [30 mars ].
- Les Roberts et Michael Despines. 1999. "Mortality in the Democratic Republic of the Congo". *The Lancet* vol. 353, no 9171, p. 2249-2250. [26 June].
- Liebenthal, Andrés. 2002. *Promoting Environmental Sustainability in Development: An Evaluation of the World Bank's Performance*. Washington, D.C.: World Bank Group, Operations Evaluation Department (OED), 68 p.
- Ligue pour la Bonne Gouvernance. 2005. *Esclavage professionnel et haute pollution au Katanga : cas CHEMAF*. 002/2005. Lubumbashi: LBG.
- Lubamba, Jean-Baptiste. 2006. *Les conditions de vie et de travail des creuseurs artisanaux de diamant de la Ville de Mbuji Mayi*. Mbuji Mayi: Cenadep, Niza, Somo, 57 p.
- Luhmann, Niklas. 2001. *La légitimation par la procédure*, Coll. "Collection Diké". Montréal: Presses de l'Université Laval, 243 p.
- Lutundula, Christophe. 2008. "Déclaration officielle". In *La quête des ressources naturelles en Afrique centrale. Le cas du secteur minier en RDC*. Tervuren, Belgique: MRAC.
- Mac Luhan, Marshall et Quentin Floire. 1968. *Guerre et paix dans le village planétaire*. Paris: Robert Laffont.

- MacDonald, K. 2006. "Environmental management, legal and policy issues in the mining industry". *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, no 3-4, p. 227-229.
- Madden, Mark, G. 2003. "Private Lenders Adopt World Bank Environmental Standards". *Pincock Perspectives*, vol. 47, p. 1. [October].
- Malinowski, Bronislaw. 1968. *Une théorie scientifique de la culture et autres essais*. Paris: François Maspero, 182 p.
- Manent, Pierre. 2007. *Enquête sur la démocratie*, Coll. "Collection Tel". Paris: Gallimard, 472 p.
- Maninga, Solo et Félicien Mbikayi. 2007. *Etat de l'industrie extractive en république démocratique du Congo, le cas du diamant, Rapport provisoire*. Kinshasa: SARW, 57 p.
- Marchal, J. 1999. *Travail forcé pour le cuivre et pour l'or : l'histoire du Congo, 1910-1945*. Borgloon: Paula Bellings.
- Marie, A. 2000. "La ruse de l'histoire: comment, au nom du libéralisme, l'ajustement structurel accouche l'afrique de ses classes sociales". In *Sociétés civiles face au marché*, sous la dir. de Haubert M. et Rey P.-P., p. 263-297. Paris: Karthala.
- Mark, G. Madden. 2003. "Private Lenders Adopt World Bank Environmental Standards". *Pincock Perspectives*, no 47 p. 4. [October].  
URL: [http://www.hartcrowser.com/PDFs/PAH\\_47.pdf](http://www.hartcrowser.com/PDFs/PAH_47.pdf).
- Martineau, Patrick et Suzie Boulanger. 2006. "Gouvernance et secteur minier : le défi congolais". *Perspectives internationales, Centre d'études internationales sur la mondialisation (CEIM-UQAM)*. [Hiver].
- Marysse, Stefaan. 2002. "Besoins de Financement pour la reconstruction de l'économie congolaise : ampleur et conditions préalables". In *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2001-2002*, sous la dir. de F. Meyntjens et S. Marysse, p. 187-212. Paris: L'Harmattan.
- Marysse, Stefaan. 2008. "Les contrats chinois en RDC: l'impérialisme rouge en marche ?" *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, p. 25.
- Maton, Jef, Koen Schoors et Annelies Van Bauwel. 1999. *Congo 1965-1997*. Gand: Université de Gand, 155 p.

- Mauro, Paolo et Yishay Yafeh. 2007. "Les crises financières du futur". *Finances & Développement (FMI)*, p. 26-30. [Décembre].
- Mazalto, Marie. 2003. "Le rôle des organisations internationales dans l'élaboration des politiques mondiales de l'eau". In *Développement durable et participation publique, de la contestation écologique aux défis de la gouvernance*, sous la dir. de Gendron Corinne et Jean-Guy Vaillancourt (sous la direction de). Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Mazalto, Marie. 2003. "Nouvelles réglementations sur les ressources naturelles et inégalités en Afrique : L'expérience de la République démocratique du Congo ". In *Ombres et lumières de la mondialisation* p. 9. Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada: Centre Études internationales et mondialisation
- Mazalto, Marie. 2004. *Guide d'utilisation, Comment appréhender un code minier?*: Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Université du Québec à Montréal, 13 p.
- Mazalto, Marie. 2004. "Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RD Congo". In *L'exploitation des ressources naturelles en situation de conflits* p. 14. Université du Québec à Montréal: Chaire C.A Poissant
- Mazalto, Marie. 2005. "Lutte contre la pauvreté dans les zones de conflit: l'expérience du Congo". *Asymétries, Analyses de l'actualité internationale, Athéna, CEIM/IEIM*, vol. 1, p. 71-75.
- Mazalto, Marie et Bonnie Campbell. 2004. "Multilatéralisation et développement international : Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques". *numéro spécial de la Revue Canadienne des Etudes en Développement International*, Ottawa, vol. XXV, no 1, p. 101-117.
- Mbacké Cissé, Falilou et Assane Mbaye. 2007. *La cohabitation des légitimités, Initiative transversale : de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique*, Coll. "Gouvernance en Afrique", vol. 2009. Bamako: Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. [10-01].
- Mbikayi, Félicien. 2007. *Secteur minier au Kasai: état des lieux Mbuji-Mayi*: EITI, GRONG, GAERN, 11 p.

- Médard, Jean-François. 1991. "Autoritarisme et démocratie en Afrique noire". *Politique Africaine*, vol. 43, p. 92-105. [mars].
- Meier, Gerald M. 2001. "The Old Generation of Development Economics and the New". In *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, sous la dir. de Gerald M. Meier and Joseph E. Stiglitz, p. 13-50. Oxford: Oxford University Press.
- Minani, Rigobert Bihuzo. 2007. "La problématique des ressources minières en RDC: état des lieux et perspectives". *Congo-Afrique*, vol. 417, no 9, p. 501-518.
- Ministère de l'Agriculture Pêche et Elevage. 2006. *République démocratique du Congo, Etude du secteur agricole (ESA)*. Kinshasa, 78 p.
- Ministère des finances, (BCECO) Bureau Central de Coordination et Unité de Coordination pour la Réinsertion au Katanga des partants volontaires de la Gécamines (URK-GCM). 2003. *Présentation sommaire du programme des partants volontaires de la Gécamines*. Kinshasa: COPIREP, 4 p.
- Ministère des Infrastructures, travaux publics et reconstruction. 2007. *Protocole d'accord entre la République démocratique du Congo et le groupement des entreprises chinoises*, 9 p.
- Ministère des Mines. *Cellule technique et coordination et de planification minière (C.T.C.P.M)* République démocratique du Congo, 4 p.  
[<http://www.grandslacs.net/doc/3817.pdf>](http://www.grandslacs.net/doc/3817.pdf).
- Ministère des Mines. 2006. *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (Mines)*. Kinshasa: Ministère des Mines, 35 p.
- Ministère des mines. 2006. *Termes de référence du plan minier version reconsolidée*: République démocratique du Congo, 79 p.  
URL : [http://www.miningcongo.cd/pdf/plan\\_minier\\_pdf.pdf](http://www.miningcongo.cd/pdf/plan_minier_pdf.pdf).
- Ministres de la République démocratique du Congo et Gouverneurs de provinces. 2008. "Synthèse des interventions des Ministères et recommandations des gouverneurs ". In *Etats généraux des Mines "5 ème journées minières"*. Kinshasa.
- Mokoli, Mondonga, M. et Hans Binswanger. 1998. *Prerequisites for a Development-Oriented State in the Democratic Republic of the Congo* World Bank Policy Research Working Paper No. 2018. Washington: World Bank, 40 p.

- Monnier, Laurent, Jewsiewicki Koss Bogumil et Gauthier de Villers (dir. publ.).  
 2001. *Chasse au diamant au Congo/Zaire*, vol. 45-6. Paris: Tervuren: Institut Africain-CEDAF, L'Harmattan, 240 p.
- Monuc. 2006. *RD Congo : La Commission européenne propose de doubler l'aide à la RD Congo*. Bruxelles.
- Morin, Edgar. 1990. "Sur l'interdisciplinarité". In *Carrefour des sciences, Colloque du Comité National de la Recherche Scientifique Interdisciplinarité*: CNRS.
- Morin, Edgar (dir. publ.). 1999. *La tête bien faite*. Paris: Seuil, p. 101 p.
- Morin, Edgar. 1999. *Relier les connaissances : le défi du XXIè siècle*. Paris: Seuil, 471 p.
- Morisset, Jacques P. 1999. *Foreign Direct Investment in Africa: Policies Also Matter*  
 World Bank Policy Research Working Paper No. 2481 Washington: World Bank, Foreign Investment Advisory Service (FIAS)
- Mtangala Lumpu Nsenga. 2007. *Valorisation de la solidarité entre creuseurs des minerais du territoire de Walikale pour la mise en oeuvre d'une coopérative de promotion des exploitants artisanaux du secteur minier: cas du coltan*. Goma: AFED, 33 p.
- Muhindo Songe Luyeye, Pascal. 2007. *Rapport annuel d'activités, Exercice 2006*: République démocratique du Congo, 31 p.
- Mulumba Ntambw'a Nkunda, J.B. 2007. *Audit des Dépenses sur Ressources PPTE, Exercices 2003- 2004 & 2005, lettres de recommandation*. Kinshasa: Ministère du Budget, RD Congo, BKR/International,Cauditec S.C.R.L, 12 p.
- Mustapha, A.O., P. Mangala et M.J. Mbuzukongira. 2007. "Occupational Radiation Exposures of Artisans Mining Columbite-Tantalite in the Eastern Democratic Republic of Congo". *Journal of Radiological Protection* vol. 27, no 2, p. 187-195. [June].
- Muteba, Jean Pierre. 2008. *Etat de lieux de l'application des principes et critères de l'ITIE dans l'industrie minière congolaise et propositions d'amélioration*. Kinshasa: Comité nationale de l'Initiative pour la transparence dans la gestion des industries extractives (EITI), 7 p.

- Mutombo. 1999. "Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures". In *Législation minière congolaise de 1888 à nos jours (textes et commentaires)*, sous la dir. de Business Service. Kinshasa.
- Muzong, Kodi. 2008. *Corruption et gouvernance en RDC durant la transition (2003-2006)*. 153. Londres: Institut d'étude de sécurité, 134 p.
- Nanda, Ved P. 2006. "The Good Governance, the Concept Revisited ". *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, no 1, p. 269-283.
- Narayan, Deepa et Katrinka Ebbe. 1997. *Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity* 375. Washinton, D.C.: World Bank, 85 p.
- Narayan, Deepa et Jennifer Rietbergen-McCracken. 1998. *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. Washington, D.C.: World Bank, 360 p.
- Nations- Unies. 2008. *Réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*. 08-34319. New-York: Recommandations du Groupe de pilotage pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, 36 p.
- Nations-Unies. 1972. "Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement". In *Conférence des Nations Unies sur l'environnement*. Stockholm: ONU.
- Nations-Unies. 1992. "Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ". In *Sommet planète terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*,. Rio de Janero: ONU.
- Nations-Unies. 2002. *Conférence Internationale sur le financement du développement, Adoption du Consensus de Monterrey*. Monterrey: Nations-Unies.
- Nations-Unies. 2006. *Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*. New-York: Nations-Unies, 23 p.
- Nations-Unies. 2007. *Déclaration conjointe des membres du Groupe de pilotage pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*. [Décembre 2008].  
 <URL: <http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.shtml>>.

- Nations-Unies. 2007. *L'Afrique et les objectifs du Millénaire pour le développement, le point en 2007*. New-York, 4 p.
- Nations-Unies. 2007. *Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2007* New-York: Organisation des Nations-Unies, 21 p.
- Ndaywel è Nziem, Isidore, Théophile Obenga et Pierre Salmon. 1998. *Histoire générale du Congo: De l'héritage ancien à la République Démocratique*. Paris: De Boeck Université, 955 p.
- Ndikumana, Léonce et Kisangani Emizet. 2003. *The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo*. 63. Amherst: University of Massachusetts, Policial economy Research Institute, 44 p.
- Neary, J.P. et S. van Wijnbergen. 1986. *Natural Resources and the Macroeconomy*. Oxford: MIT Press, 352 p.
- Ngalasso Mwatha, Musanji. 1986. "État des langues de l'État du Zaïre". *Politique africaine*, vol. 23, p. 6-27. [septembre].
- Nouvelle Dynamique Syndicale (NDS). 2004. *Situation de la pollution de la nappe aquifère de Lubumbashi*. Lubumbashi: NDS, 16 p.
- Nzongola-Ntalaja, Georges. 2002. *The Congo from Leopold to Kabila : A People's History*, London, Zed Books, 304 p.
- OCDE. 2000. *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, révision 2000*: OCDE, 73 p.  
URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/39/1922470.pdf>.
- OCDE. 2004. *DAC Experts Meeting on Peace Building and Development in Eastern Democratic Republic of Congo in the Context of the Region of Central Africa*.
- OCDE. 2004. *Principes directeurs: Exercer des activités économiques de manière intègre dans les zones à déficit de gouvernance*: OCDE, 6 p.
- OCDE. 2005 "Harmonisation, alignement, résultats : Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide". *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 6 no 4, p. 69-77.

- OCDE. 2006. *République démocratique du Congo, Perspectives économiques en Afrique 2005-2006*: Centre de développement de l'OCDE et Banque africaine de développement, 235-246 p.
- OCDE et BAfd. 2007. *République démocratique du Congo*: OCDE, BAfd, 14 p.
- OECD. 2006. *OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*. Paris: OECD, 43 p.
- Olivier De Sardan, Jean-Pierre. 1995. *Anthropologie et développement*. Paris: Karthala, 221 p.
- OMS. 2006. *Stratégie OMS de Coopération avec les pays: République démocratique du Congo 2002-2005*. Genève: OMS, 50 p.
- OMS. 2008. *Bulletin mensuel de l'OMS en République démocratique du Congo*. 13. New York: Organisation Mondiale de Santé, 12 p.
- Ondo, Magloire. 2007. "Le droit public des Etats africains: le cas du Cameroun". In *Mondialisation, exclusion et développement africain, stratégies des acteurs publics et privés*, sous la dir. de Bruno Bekolo-Ebe, Touna mama et Séraphin Magloire Fouda, p. 375-. Yaoundé: Maisonneuve et Larose.
- ONU. "Mission permanente de la RDC à l'ONU (MONUC)".  
URL: <http://www.un.int/drcongo>.
- ONU. 2002. "Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo". *Congo Afrique*, vol. 362, p. 87-111. [Février].
- Orban, Paul. 1938. *Droit minier du Congo belge; commentaire détaillé du Décret du 24 septembre 1937 suivi de formules*. Bruxelles E. Bruylants, 228 p.
- Ost, François. 1998. "Du contrat à la transmission". *Revue Philosophique de Louvain*, vol. 96, no 3, p. 453-475. [août].
- Ost, François. 2004. *Raconter la loi : aux sources de l'imaginaire juridique*. Paris: Odile Jacob, 442 p.
- Ouattara, Abdoulaye. 1990. "Le développement minier en Afrique". Doctorat. Paris: Paris 9.

- Oxfam International. 2006. *Le financement humanitaire de la RDC reste largement insuffisant alors que près de 100.000 personnes sont mortes de négligence en seulement 3 mois.*
- Pacéré, Frédéric. 2008. *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo.* A/HRC/7/25. New-York: Nations-Unies, Assemblée Générale, 22 p.
- Pacéré, Titinga Frédéric. 2006. *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo.* E/CN.4/2006/113. New York: Nations-Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'Homme, 30 p.
- Palan, Ronen. 1999. "Susan Strange, 1923-1998: a Great International Relations Theorist ". *Review of International Political Economy*, vol. 6, no 2, p. 121-132.
- Park, Susan. 2005. "It Ain't Easy Becoming Green: The World Bank Group, Norm, Diffusion and Transnational Environmental Advocacy Networks". In *Research Bank on the World Bank*, p. 39. Central European University, Budapest.
- Parlement de la Communauté Française. 2008-2009. *Consolider la démocratie en République démocratique du Congo, compte rendu intégral de colloque.* 638(2008-2009) n° 1. Paris, 50 p.
- Partenariat Afrique Canada et Centre national d'Appui au développement et à la participation populaire. 2007. *Revue annuelle de l'industrie des diamants, République démocratique du Congo 2007.* Kinshasa: PAC, CENADEP, 12 p.
- Partenariat Afrique-Canada. 2005. *Compte rendu de la conférence de la DDI". Diamond Development Initiative.* Accra.
- Partnership Africa Canada. 2008. *Diamonds and Human Security, Annual Review 2008.* Canada: Partnership Africa Canada, 24 p.
- Pasche, Alain. 2004. *Mine Uranifère de Shinkolobwe, République démocratique du Congo, Mission d'évaluation de la situation environnementale.* Genève: Joint UNEP/OCHA Environment Unit, 18 p.
- Pasche, Alain. 2004. *Rapport complémentaire sur la situation environnementale à la mine uranifère de Shinkolobwe en République démocratique du Congo.* Genève: Joint UNEP/OCHA Environment Unit, 31 p.

- Peemans, J.P. 1973. *Le rôle de l'Etat dans la formation du capital au Congo pendant la période coloniale (1885-1960)*. 7301. Genève: Institut d'Etude des pays en développement, Louvain.
- Pegg, Scott. 2003. *Poverty Reduction or Poverty Exacerbation ?* : Oxfam America, Friends of the earth-US, Environmental Defense, Catholic Relief Services and the Bank Information Center, 37 p.
- Pembe Bokiaga, Didace. 2007. "Discours de son excellence le Ministre de l'environnement de la République démocratique du Congo". Washington: Gouvernement de la République démocratique du Congo.
- Perez, Oren. 2002. "Using Private-Public Linkages to Regulate Environmental Conflicts: The Case of International Construction Contracts". *Journal of law and society*, vol. 29, no 1, p. 77-110. [March].
- Pesche, Denis. 2006. "Analyse, prévention et gestion des conflits: quels outils pour quelles politiques ?" *Séminaire Politiques publiques du CIRAD*. [27 et 28 mars].
- Petrics, Hajnalka. 2005. "Environmental issues in the world banks poverty reduction strategy papers, Natural Resources and Economic Opportunity". In *Workshop for Researchers on the World Bank*. Budapest: Centre for Policy Studies, Central European University and the Centre for the Study of Globalization and Regionalization, University of Warwick.
- PNUD et République démocratique du Congo. *Rapport de Progrès sur les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) de la République du Congo*. PRC/02/M05/A/PG/01: Programme des Nations Unies pour le développement, 9 p.
- Pourtier, Roland. 1997. "Du Zaïre au Congo: un territoire en quête d'Etat". *Afrique Contemporaine*, vol. 183, p. 7-30. [juillet-septembre].
- Pourtier, Roland (dir. publ.). 2001. *Afriques Noires*. Paris: Hachette, 255 p.
- Pourtier, Roland. 2003. *La République Démocratique du Congo et les régions transfrontalières : perspectives de reconstruction et d'intégration*: OCDE, 53 p.

- Pourtier, Roland. 2003. "L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour". *Hérodote, revue de géographie et de géopolitique*, vol. 111, p. 11-39.
- Président de l'Assemblée générale. 2007. *Résumé du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement*. A/62/550. New-York: Assemblée générale des Nations-Unies.
- President of United States. 2006. *Bilateral Action on addressing urgent needs in the Democratic Republic of the Congo*. 109-456: United States of America.
- Pricewaterhouse Coopers. 2007. *Mine, riding the Wave*: Price Water House Coopers, 90 p.
- Putzel, James, Stefan Lindemann et Claire Schouten. 2008. *Drivers of Change in the Democratic Republic of Congo: the Rise and Decline of the State and Challenges for Reconstruction*. 26. London: Crisis States Research Centre, 56 p.
- Raeymakers, Timothy. 2007. "The Power of Protection: Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Frontier". Phd. Ghent: Ghent University, 234 p.
- Ragouet, Pascal. 2000. "Usages probatoire et exploratoire de l'entretien unique : Éléments de discussion à partir de l'étude de deux travaux de sociologie des sciences". *Sociologie et sociétés*, vol. 32, no 1, p. 171-195.
- Rahmani, Moïse. 2002. *Shalom Bwana*. Paris: Romillat, 254 p.
- Rahnema, Majid. 2003. *Quand la misère chasse la pauvreté*. Barcelone: Fayard, Actes Sud, 449 p.
- Randeria, Shalini. 2003. "Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India ". *Current Sociology*, vol. 51, no 3-4, p. 305-328.  
URL: <http://csi.sagepub.com/cgi/reprint/51/3-4/305>.
- Randles, William Graham Lister. 2002. *L'ancien royaume du Congo des origines à la fin du XIXe siècle*. Paris: Les Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.
- RDC, Ministère des Finances. *Site officiel du Ministère des finances Etat, Description de l'utilisation des ressources PPTE*.

URL: <http://www.minfinrdc.cd/>.

Redmond, Ian. 2001. *Coltan Boom, Gorilla Bust, The Impact of Coltan Mining on Gorillas and other Wildlife in Eastern DR Congo*. Kigali: Dian Fossey Gorilla Fund Europe, Born Free Foundation, 26 p.

Reed, Erik et Marta Miranda. 2007. *Assessment on the Mining Sector and Infrastructure Development in the Congo Basin Region*. Washington: WWF, 27 p.

Reno, William S.K. 1998. "Mines, Money, and the problem of State-Building in Congo". *African Studies Association*, vol. 26, no 1, p. 14-17.

République démocratique du Congo. 1999-2003,. *Convention sur la diversité biologique, Etat de la diversité biologique en République du Congo, Niveau de connaissance, utilisation, gestion et menaces, Etude des impacts de l'exploitation minière sur la biodiversité, dans le Plan d'Action National de la Biodiversité*, RD Congo Centre d'échange d'information RD du Congo.

République démocratique du Congo. 2002. *Code des investissements*. 004/2002 Kinshasa: Gouvernement.

République démocratique du Congo. 2002. *DSRP intérimaire pour la République démocratique du Congo, 2002-2005*. Kinshasa, 93 p.

République démocratique du Congo. 2002. *Loi portant code minier*. 007/2002. Kinshasa: Gouvernement 137 p.

République démocratique du Congo. 2003. *Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier*. 038/2003 Kinshasa: Gouvernement, 179 p.

République démocratique du Congo. 2003. *Décret par le Président de la république: portant création d'un service public "Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM) 047-C/2003*. Kinshasa: Président de la République.

République démocratique du Congo. 2003. *Implementation of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper for the Period June 2002, June 2003*. Kinshasa: Ministry of Planing and Reconstruction, Inter-Ministerial Commission on The National Poverty Reduction Strategy, 15 p.

République démocratique du Congo. 2005. *Avantages offerts par le nouveau code minier et règlement minier*. Kinshasa: Ministère des mines, C.T.C.P.M., .

République démocratique du Congo. 2005. *Cadastre minier (CAMI)*, 10 p.  
 URL : <http://www.grandslacs.net/doc/3818.pdf>.

République démocratique du Congo. 2007. *Actions prioritaires pour l'amélioration de la gestion des Ressources PPTE* 3p.

République démocratique du Congo. 2007. *Programme de Gouvernance*: Programme des Nations-Unies pour le Développement et République démocratique du Congo, 70 p.

République démocratique du Congo. 2008. *Mémorandum de politiques économiques et financières pour l'année 2008*. RDC/GC/PM/208-2008. Kinshasa: Premier Ministre, 12 p.

République démocratique du Congo. 2008. *République démocratique du Congo, Document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2008-2012*: Groupe de la Banque Africaine de Développement, 45 p.

République démocratique du Congo et Système des Nations-Unies. 2005. *Objectifs du Millénaire pour le Développement, Rapport National de suivi de progrès pour la République Démocratique du Congo 2004*. Kinshasa, 61 p.

Réseau Ressources Naturelles. 2007. *L'impact de l'exploitation minière sur l'environnement du Katanga*. Lubumbashi: Réseau Ressources Naturelles, 43 p.

Rhodes, R. 1996. "The new governance:Governing without Government". *Political studies*, vol. 44, p. 652-667.

Rodrigues da Silva, Maria Amélia. 2006. "Un demi siècle d'exploitation minière en Amazonie, de la conjoncture à la diversification concentrée ". *Cahiers du Brésil contemporain*, vol. 63-64.

Rosenau, James N. et Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 311 p.

Rubbers, Benjamin. 2004. "La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC): pillage ou recomposition". *Politique Africaine*, vol. 93, p. 21-41.

- Rwanyindo, Ruziranwoga. 1975. "Mesures économiques du 30 novembre 1973 et les mesures du 30 décembre 1974: heureux aboutissement d'un long processus". *Etudes zairoises*, vol. 3, p. 23. [juillet-septembre].
- Saint-Lambert, Gabriel. 2006. "Quand l'entreprise s'affiche "responsable", *Education permanente* vol. 167, no 2, p. 1-10.
- Sakata, Garry, Théodore Trefon et Balthazar Ngoy. 2007. *Rapport d'étude sur le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM)/Katanga en RD Congo*. Tervuren: Musée Royal de l'Afrique centrale, 34 p.
- Salim, Elim, (dir.). 2003. *Striking a Better Balance, Stakeholders Inputs: Converging Issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries*. Djakarta, Washington D.C.: World Bank, 63 p.
- Salim, Elim, (dir.). 2003. *Vers un nouvel équilibre, le groupe de la Banque mondiale et les industries extractives Volume I*. Djakarta, Washington, D.C.: Banque mondiale, 101 p.
- Sarrazin, Bruno. 2005. "La construction des problèmes environnementaux en Afrique subsaharienne : la mise en place d'un diagnostic de Washington sur les ressources naturelles". *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 26, no 4, p. 799-815.
- Say, Jean-Baptiste. 1999. *Cours d'économie politique et autres essais*. Paris: PUF.
- Schooyans, Michel 2000. *La face cachée de l'ONU*. Sarment/Jublilé, 283 p.
- Scott, Colin. 2002. "Private Regulation of the Public Sector: A Neglected Facet of Contemporary Governance". *Journal of law and society* vol. 29, no 1, p. 56-76. [March].
- Secrétaire Général des Mines. 2005. *Projet de création de laboratoire d'analyses minéralogiques et études environnementales pour l'administration du Ministère des mines République démocratique du Congo*, 12 p.
- Security, Council. 2003. *Security Council Requests Mandate Extension Until 31 October for Panel Investigating Plunder of Resources In democratic Republic of Congo*. New York: Security Council.
- Sénat de Belgique. 2002. *Commission d'enquête parlementaire Grands Lacs*. Bruxelles: Sénat Belge.

- Severino, Jean-Michel et Pierre Jacquet. 2002. "L'aide au développement: une politique publique au coeur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation". *Revue d'économie Financière*, vol. 66, p. 18.
- Shankleman, Jill. 2008. *Projet compétitivité : secteur des Mines; volet renforcement institutionnel du Ministère des Mines*. Kinshasa: MIGA, environnement and social challenges- Trust fund, 15 p.
- Simoulin, Vincent. 2007. "Droit et sociologie des organisations, frontières organisationnelles et disciplinaires, Dossier : Les organisations face au droit,". *Droit et société*, vol. 67, no 3, p. 569-575.
- Smouts, Marie-Claude (dir.). 2005. *Le développement durable. Les termes du débat*. Paris: Armand Colin.
- SOFRECO. 2006. *Congo, Democratic Republic of Emergency Multi Sectoral Rehabilitation and Recovery Project, supplemental: environmental assessment*. E1507. Washington D.C.: World Bank, 11 p.
- SOFRECO. 2006. *Évaluation de l'impact environnemental et social du Programme multisectoriel d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction (PMURR)*. E1507, V. 1. Paris: Sofreco, 46 p.
- Solana, Javier, Louis Michell, Paul Wolfowitz et Jean-Marie Guehenno. 2006. *Déclaration commune sur la République démocratique du Congo*. S 312/06. Bruxelles: Union Européenne, Banque mondiale, Nations-Unies, 1 p.
- Starke, Linda 2004. *Integrating Mining and Biodiversity Conservation : Case studies from around the world*. Gland, London: Union mondiale pour la conservation de la nature, International Council on Mining and Metals, 48 p.
- Stategic. (dir. publ.). 2007. *République démocratique du Congo, 2008*. Paris: L'Harmattan, 97 p.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, p. 17-28.
- Stone, D. et C. Wright. 2007. *The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction*. Routledge/Warwick Studies in Globalisation, 288 p.
- Stone, Diane L. et Christopher Wright. 2006. *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*. London: Routledge, 304 p.

- Stratos. 2007. "Risques, responsabilités et avantages réels: L'exploitation minière en République démocratique du Congo". In *Atelier sur les pratiques d'exploitation minière socialement responsables en République démocratique du Congo*, p. 13.
- Szczepanski, Maxime. 2003. "Le village planétaire. Variations sur l'échelle d'un lieu commun". *Mots, les langages du politique*, p. 149-156. [Juin 2008]. URL: <http://mots.revues.org/index8553.html>
- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2007. "La fragilité des Etats vue sous l'angle de la sécurité humaine". In *Etats et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, sous la dir. de Jean-Marc Chataigner et Hervé Magro, p. 509-536. Paris: Karthala.
- Terega, Aloys (dir.). 2001. *Le coltan et les populations du Nord-Kivu*. 01. Goma: Pole Institute/CREDAP, 60 p.
- Thambwe Mwamba, Alexis, Raymond Tshibanda et Ross Mountain. 2005. *Objectifs du Millénaire pour le Développement, Rapport National de suivi de progrès pour la République Démocratique du Congo* Kinshasa: République démocratique du Congo et Système des Nations- Unies en RD Congo, 58 p.
- The Equator Principles Financial Institutions. 2006. *The "Equator Principles", a financial industry benchmark for determining, assessing and managing social & environmental risk in project financing*: EPFIs, 10 p.
- Tréfon, Théodore. 2000. "Population et pauvreté à Kinshasa". *Afrique contemporaine*, vol. 194, p. 82-89. [avril-juin].
- Tréfon, Théodore et Balthazar coll. Ngoy. 2007. *Parcours administratifs dans un Etat en faillite, Récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, vol. 74. Tervuren: L'Harmattan, Musée Royal de l'Afrique centrale, 154 p.
- Trefon, Théodore, Van Hoyweghen Saskia et Stefaan Smis. 2002. "State Failure in the Congo: Perceptions & Realities". *Review of African Political Economy*, vol. 29, no 93/94, p. 379-388. [sept.-déc.].
- Tshibwabwa Kuditshini, Jacques. 2008. "Global governance and local government in the Congo: the role of the IMF, World Bank, the multinationals and the political elites". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no 2, p. 195-216.

- Turmel, André. 1997. "Le retour du concept d'institution". In *Culture, institution et savoir. Culture française d'Amérique*, sous la dir. de André Turmel, p. 1-24. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- UN Security Council, (SC). 2007. *Documents Related to the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the Democratic Republic of the Congo*.
- UN Security Council, (SC). 2007. *Letter Dated 25 January 2007 From the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the Democratic Republic of the Congo Addressed to the President of the Security Council*. S2007/40. New-York: United Nations.
- UNCT et World Bank. 2007. *Country Assistance Framework (CAF), United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, United Nations Country Team (UNCT and World Bank): UN, World Bank.
- UNDEP. 2007. *UNDP and UNEP announce their partnership with new Poverty and Environment Facility : Under the venture, the UN partners take practical steps to help African nations tackle climate change* Nairobi: UNDEP.
- Union Européenne. 2004. *R.D.C, Projet de conclusions de la revue à mi-parcours*: Union Européenne, .
- Union Européenne. 2005 "Le président Barroso à l'écoute du continent africain". *Europa*, vol. IP/05/784, p. 1.
- United Nation Conference on Trade and Developement (UNCTAD). 2007. *World Investment report : Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. WIR07. New-York; Geneva: UN, 323 p.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2004. *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*. New York et Genève: UNCTAD, 437 p.
- United States Department of the Interior. 1995. *Mineral Industries of Africa and the Middle East: "Zaire"*. Volume III. Washington, p.123 p.
- Van De Ven, Françoise. 2007. "Fédération des Industriels du Bois en RD Congo". *diigitalcongo.net*

- van der Veen, Peter. 2002. "Le rôle de l'État dans la réforme du secteur minier : les bonnes pratiques et expériences des autres pays". In *Rapport du Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*. Kinshasa: Manager au département des mines de la Banque Mondiale.
- Vande Weghe, Jean-Pierre, J. Franssen, G. Kalambay, Jean-Denis Kramkimel et Dieudonné Musibono. 2005. *Etude Profil Environnemental (PEP) de la République Démocratique du Congo, rapport provisoire*. Contrat N° 2005/105393 - Version 1, Contrat-cadre AMS/451 – Lot 1. Kinshasa: Délégation de la commission européenne, EURATA, 227 p.
- Veron, Jean-Bernard. 2007. "L'aide et la double question du conflit et de la fragilité". In *Etats et sociétés fragiles*, sous la dir. de J.M. Châtaigner et Hervé Magro, p. 324-342. Paris: Karthala.
- Vircoulon, Thierry. 2006. "République démocratique du Congo: la démocratie sans démocrates". *Politique étrangère*, no 3, p. 569-581. [automne].
- Vlassenroot, Koen et Timothy Raeymaekers. 2004. "Divisé en deux, or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu)". In *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2003-2004*, sous la dir. de Stefaan Marysse et Filip Reyntjens, p. 200-234. Paris: L'Harmattan.
- Waggitt, Peter. 2004. *Radiological Report on an Inter-Agency mission to the Shinkolobwe mine site Democratic Republic of Congo*. Geneva: International Atomic Energy Agency, Joint UNEP/OCHA Environment Unit), 22 p.
- Wauters, A. 1930. "Belgian Policy in the Congo". *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, vol. 9, no 1, p. 51-62. [January].
- Weber, F. 1991. "L'enquête, la recherche et l'intime ou: pourquoi censurer son journal de terrain ?" *Espaces-Temps*, vol. 47-48, p. 71-81.
- Weber, Max. 1986. *Sociologie du droit*. Paris: PUF.
- Weiss, Herbert. 1995. "Zaïre, Collapsed Society, Surviving State, Future Polity". In *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, sous la dir. de I. William Zartman, p. 157-172. London: Lynne Rienner Publishers.
- Williamson, John. 1991. *Managing Development: The Governance Dimension*: World Bank.

- Williamson, John. 1992. *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.
- Williamson, John. 2005. "The Strange History of the Washington Consensus". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, no 2, p. 195-206.
- World Bank. 1990. *Zaire, private sector incentives, current policies and proposal for reform*. 8498-ZR. Washington D.C.: World Bank, 75 p.
- World Bank. 2001. *Democratic Republic of the Congo emergency Multisector Rehabilitation and reconstruction Project (EMRRP)*. PID D10904. Washington D.C: World Bank.
- World Bank. 2001. *Making sustainable commitments: An Environmental Strategy for the World Bank*. 23084. Washington, D.C.: World Bank, 280 p.
- World Bank. 2004. *Global Development Finance. Harnessing Cyclical Gains for Development*. Washington D.C: World Bank, 164 p.
- World Bank. 2007. *Growth, Poverty Reduction, and Environmental Sustainability*. Washington: World Bank, 65 p.
- World Bank. 2008. *Congo Democratic Republic of - Enhancing Governance Capacity Project*. AC3262. Washington D.C.: World Bank, Public Sector Reform & Capacity (AFTPR), 3 p.
- World Bank and International Development Association. 2007. *Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the period FY 07-FY11, Volume 2*, 41474-ZR, 119 p.
- World bank Group, (WBG). 2006. *Mining and development, Treasure or trouble? Mining in developing countries*. World Bank Group, Oil, Gas, Mining and Chemicals Departments.
- Yambayamba Shuku Norbert. 2005. *La dynamique de la décentralisation en RDC* Kinshasa: Consultant, 18 p.
- Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, 349 p.
- Young, Crawford and Turner, Thomas. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*, University of Wisconsin Press, 522 p.

Young, Crawford. 1965. *Politics in the Congo: Decolonization and Independence*, Princeton University Press, 659 p.