

## BERICHTE / REPORTS

## Etat de droit et exploitation des ressources naturelles en République Démocratique du Congo

Par *Yves-Junior Manzanza Lumingu*, Kinshasa\*

## A. Introduction

Troisième plus grand pays d'Afrique, la République Démocratique du Congo (R.D.C) dispose d'un potentiel immense dû à l'abondance de ses ressources naturelles, notamment le cuivre, le cobalt et les métaux associés, le diamant, l'or, la cassitérite, le coltan, le bois, etc. Pour rappel, après l'indépendance et la nationalisation des entreprises, dont l'Union Minière du Haut Katanga devenue la Générale des carrières et des mines (GECAMINES), les revenus du secteur minier constituaient la plus grande part du budget de l'Etat, mais servirent malheureusement à l'enrichissement rapide et éhonté de « l'élite » politique. Cependant à partir du fléchissement du prix du cuivre en 1980 et de l'échec des tentatives de réhabilitation du secteur minier avec l'appui de la Banque mondiale, la GECAMINES n'était plus à mesure d'assurer à l'Etat congolais les liquidités nécessaires, avec comme conséquence la descente aux enfers du cadre macro-économique congolais.

Aussi, dès 1995, le pays est-il pressé par les institutions financières internationales de privatiser l'ensemble du secteur minier. Les guerres qui éclatent en 1996 retardent le processus de privatisation, mais occasionnent l'émiettement du centre des décisions au point que de nombreuses conventions sont signées par « les nouveaux maîtres » des territoires occupés ou libérés selon les cas. Il faut attendre la mise sur pied du gouvernement de transition pour voir arriver en RDC des entreprises étrangères de toutes sortes en vue de négocier des contrats avec des autorités, souvent dépourvues de légitimité et de compétence. C'est dans ce contexte que commencèrent le démantèlement aveugle de la GECAMINES et la gestion anarchique du patrimoine minier congolais.

A la foulée se croisent plusieurs paramètres mettant en exergue à la fois les normes juridiques tant nationales qu'internationales, le clientélisme et le conflit d'intérêts, le trafic d'influence et la corruption, l'amateurisme et l'absence de culture de la légalité, etc. Ainsi, le cadre étant fortement caractérisé par des ambitions de gains faciles et à court terme par les uns et les autres, les tractations se réalisent souvent de manière opaque, sans le moindre souci

\* *Yves-Junior Manzanza Lumingu*, Doctorant en Droit à Julius-Maximilians-Universität Würzburg., Assistant aux Universités de Kinshasa et de Kikwit (R.D. C.). Son domaine des recherches couvre essentiellement la trilogie « Etat de droit – protection des investissements privés – protection des travailleurs » ; il s'intéresse également à la question de la promotion des droits de la femme et de l'enfant. E-mail : jmlumingu@yahoo.fr.

du développement socio-économique des populations meurtries et damnées de la terre. Cette opacité permettrait à l'auteur de la signature de tirer du contrat avec l'investisseur certains avantages occultes qui justifieraient le volt face de ses successeurs. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir les différents litiges qui opposent l'Etat congolais aux sociétés multinationales parties à certaines conventions minières. Et dans ce face à face entre l'Etat et les investisseurs étrangers, le peuple se trouve face au peuple. Affamé et manipulé, il est incapable de revendiquer ses droits, de demander les comptes à ses « mandataires » ; il se réfugie dans des églises où l'on prêche la prospérité céleste, alors que le bon Dieu lui a déjà doté d'un pays aux ressources inestimables. Mais qu'est-ce que l'Etat, lorsque dans la logique de cette politique du bas-ventre, les institutions sont phagocytées par des représentants à la solde d'un pouvoir giboyeux, s'interroge-t-on à la suite de Bueya Bu-Makaya.<sup>1</sup> Quel est le rapport entre l'Etat et la population considérée comme le souverain primaire dans le langage démagogique de la période électorale ? Ces questions naissent d'un seul constat : l'Etat congolais et la population congolaise semblent avoir paradoxalement des visées divergentes.

C'est alors que se pose et s'impose la question de l'état de droit à travers les aspects économiques des dispositions de droit interne et de droit international public susceptibles de régenter les engagements de l'Etat congolais en matière minière en vue de permettre le décollage du développement socio-économique souhaité par tous les congolais. Ce faisant, après avoir relevé le contraste entre les potentialités dont regorge la RDC et le vécu quotidien de sa population, nous fustigerons la gestion anémique de ses ressources naturelles, avant d'envisager la finance minière responsable comme perspective susceptible d'enclencher le développement économique de la nation congolaise.

## B. Le Paradoxe de l'Etat minier

Alors qu'un peu partout dans le monde, les ressources minières ont déjà été fortement entamées, sinon épuisées, dans cette région peu accessible, longtemps défendue comme une chasse gardée par les sociétés belges du temps de la colonisation ou peu accueillante aux investissements pour cause de dictature, la plupart des gisements sont encore vierges ou mal exploités : diamants, cuivre, étain, charbon, fer, manganèse, mais aussi niobium, coltan, cobalt, uranium, germanium, gaz méthane et pétrole, le Congo a de quoi susciter la convoitise. D'autres ressources encore font du pays une place stratégique, car chacun sait que leur possession fera la différence au cours des prochaines décennies. Il s'agit de l'eau, de l'énergie hydroélectrique, des terres arables, des forêts [...]. Telle est la description que fait Colette Braeckman<sup>2</sup> pour exprimer le potentiel des ressources dont dispose ce pays continent au cœur de l'Afrique. Parlant de ses ressources forestières, rappelons que la RDC abrite la deuxième plus vaste forêt tropicale du monde couvrant environ 145 millions d'hectares, soit 62% du

1 Emmanuel Bueya Bu-Makaya, *Le Congo: une idée, un espace et un peuple...*, Congo Nova 4 (2011), éditorial.

2 Colette Braeckman, *Les nouveaux Prédateurs. Politique des puissances en Afrique centrale*, Paris 2003.

territoire national. A titre d'illustration, pour la seule cuvette centrale, le potentiel est évalué à 60 millions d'hectares des forêts productives riches en Wenge et en Afromosia, des essences de haute valeur commerciale.<sup>3</sup>

Malheureusement, toutes ces potentialités contrastent avec le vécu quotidien des populations congolaises dont le pays occupe la 168<sup>ème</sup> place sur 169 pays selon le classement du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) contenu dans le rapport sur le développement humain 2010.<sup>4</sup> Or en termes de population, un rapport du Ministère du plan et de la reconstruction élaboré en 2002 renseigne qu'en l'absence d'une opération de collecte des données démographiques depuis 1984, des sources diverses mais concordantes affirment que la R.D.Congo compte actuellement plus de 60 millions d'habitants. La population congolaise n'a donc pas cessé de croître de manière inquiétante [...], contrastant avec une croissance économique négative.<sup>5</sup> Ce déséquilibre entre la croissance économique et la croissance démographique engendre de graves problèmes sociaux, notamment le chômage, la pauvreté, la déscolarisation, les logements précaires, etc.

Certes les principaux traits de l'évolution socio-économique sont sombres. Ils sont caractérisés notamment par l'augmentation du chômage, l'aggravation de la pauvreté, l'inefficacité et la disparité du système éducatif et la dégradation continue du système sanitaire. La situation sociale s'est fortement détériorée avec le durcissement de la récession de 2008. Le ralentissement de l'activité économique amorcé au troisième trimestre 2008 s'est accompagné, en 2009 et en 2010, d'un accroissement du chômage dans le secteur privé, particulièrement dans les mines et les télécommunications. Plusieurs entreprises ont réduit leurs effectifs. Cette situation, conjuguée à l'inflation des prix des denrées alimentaires, a conduit à une forte détérioration du niveau de vie de la population. Plusieurs entreprises publiques, y compris les régies financières, connaissent des retards de paiement des salaires et sont perturbées par des grèves. En outre, les problèmes de logement se posent avec acuité, surtout à Kinshasa, avec des érosions et des fortes précipitations enregistrées pendant la saison des pluies. Le déficit annuel en logement a franchi la barre de 240 000 en 2009, et environ 70 % des ménages vivent dans une habitation de moins de trois pièces. Dans le même ordre des malheurs, l'indice de la faim dans le monde 2010 publié en octobre dernier classe la RDC comme le pays le plus touché par ce fléau,<sup>6</sup> détenant ainsi la médaille de la honte et ce, à la grande surprise des hérauts de ses ressources naturelles. En effet, le secteur agricole – totalement paralysé – connaît une

3 <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/central-africa/congo-democratic-republic/>, page consultée le 3 décembre 2010.

4 PNUD, Rapport sur le développement humain 2010, New York 2010, p. 170.

5 *Ministère du plan et de la reconstruction*, Rapport national présenté à la quatrième réunion du Comité de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Dakar/Ngor (D.D.N.) et du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (C.I.P.D.), Yaoundé (Cameroun), 28-31 janvier 2002.

6 *Klaus von Grebmer et al.*, Indice de la faim dans le monde 2010, Institut international des recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI), Welthungerhilfe, Concern Worldwide, Bonn, octobre 2010, p. 17.

asthénie de productivité conduisant 73 % de la population congolaise à vivre en insécurité alimentaire, car les importations des denrées alimentaires (produits de première nécessité) augmentent et les exportations des produits de rente baissent. La production s'est en effet réduite depuis quelques années à des activités de subsistance malgré des conditions naturelles favorables (environ 97 % des terres arables bénéficient d'une saison culturale de plus de huit mois dans l'année. De plus, 34 % du territoire national sont de terres agricoles dont 10 % seulement sont mises en valeur). De son côté, l'élevage dont les capacités potentielles varient entre 30 et 40 millions de bovins avec une charge bétail de 1/6 à 1/12 pendant toute l'année n'est pas encore la priorité du gouvernement. Par ailleurs, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), seulement 46 % de la population congolaise utilise de l'eau potable. En milieu rural, le taux d'accès est de 29 %. Ainsi, bien que le potentiel énergétique du pays soit important, l'accès à l'eau potable et à l'électricité reste difficile. Bon nombre de villes et cités, bien qu'entourées par des cours d'eau à grand débit, ne sont pas épargnées par cette carence. Certains ménages n'ont la vie sauve que grâce aux eaux de pluie, comme pour exprimer la marche à reculons de toute une société qui se voit privée des fruits de l'évolution de la technologie. Sur le plan sanitaire, les services de base restent très précaires et sont loin de procurer les soins nécessaires aux populations déjà meurtries par la faim et ses suites. La séroprévalence du VIH/Sida demeure très élevée à cause de la prostitution, des violences faites aux femmes surtout à l'Est du pays, de la mauvaise connaissance de la pandémie et des comportements sexuels à risque. Au niveau du système éducatif, la fréquentation scolaire est restée plus faible dans le secondaire que dans le primaire. La proportion des femmes analphabètes est de 41 %, celle des hommes de 14 %. La rentrée scolaire connaît chaque année le même scénario en raison du retard de paiement des salaires des enseignants et de la difficulté des parents à la préparer.<sup>7</sup> Plusieurs établissements ont été fermés dans l'enseignement supérieur et universitaire pour cause de non-conformité aux programmes d'enseignement et en raison de la défaillance des structures d'accueil. Enfin, les infrastructures n'ont pas connu un grand essor. Pour ne parler que du réseau des transports, ce dernier est constitué de 16 238 km de voies navigables, de 5 033 km de voies ferrées qui datent pour l'essentiel de l'époque coloniale, de 145 000 km de routes nationales et régionales et des pistes secondaires rurales, de 7 400 km d'axes urbains et de dizaines d'aéroports répartis sur l'ensemble du pays, dont 5 aéroports internationaux. Or pour un pays aussi vaste que la RDC (2 345 000 km<sup>2</sup>), les infrastructures jouent un rôle majeur. Mais ici, le réseau de transports n'offre pas aux secteurs économiques les infrastructures et les services qui favoriseraient les échanges de toutes natures et qui amélioreraient la mobilité des personnes et des biens. Cette carence constitue un obstacle majeur au développement économique, entrave les échanges commerciaux, et restreint l'accès des populations aux services sociaux de base. Ce sombre tableau qui contraste avec les ressources dont regorge le pays serait dû en partie à la faible gouvernance – pour ne pas dire

7 *Manzanza Lumingu*, Mécanismes de garantie du droit de grève en République Démocratique du Congo : intervenants et contingences spatio-temporelles, Librairie africaine d'études juridiques 5 (2010), p. 76.

mauvaise gouvernance – , au non-respect de la légalité et des engagements pris par l'Etat et à l'enrichissement illicite, le tout occasionnant une gestion chaotique, voire anémique des ressources naturelles congolaises.

### C. Les Ressources naturelles Congolaises: Une Gestion de Honte et de Conflits

Après des décennies de déclin économique dû notamment à l'irrationalité de certaines décisions politico-économiques et accentué par les guerres, ainsi que l'insécurité des années 1990, la République démocratique du Congo a amorcé depuis 2002 une transition démocratique durable ayant permis de remettre en place les institutions de la république et d'impulser une dynamique de reconstruction et de modernisation du pays. Depuis 2001, le pays s'est lancé dans une série de réformes ininterrompues, consacrant une libéralisation progressive de l'économie et une plus grande ouverture à la concurrence internationale. Et pour réussir le défi gigantesque de reconstruction, le gouvernement, avec l'appui des partenaires, mise sur le développement des investissements privés, à travers l'aménagement d'un environnement propice aux affaires et l'ouverture des marchés à la concurrence.<sup>8</sup> Cela rejoint le vœu des institutions financières internationales qui, depuis 1997, avaient fait de la restructuration du secteur minier en RDC un objectif prioritaire. Et comme pour tous les pays en développement à haut potentiel minier, cette aide s'est orientée en premier lieu vers la redéfinition d'un nouveau Code minier susceptible d'attirer les investissements étrangers. Remplaçant la loi minière de 1981, le nouveau code minier adopté en juillet 2002 a doté la RDC du cadre légal attendu par les investisseurs. A côté de cette législation minière, il y a le nouveau code des investissements et le nouveau code forestier adoptés également en 2002. Les instruments sectoriels de leur mise en œuvre, notamment l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) et le Cadastre minier ont été quelques mois plus tard mis en place. Ces différents codes renforcent considérablement les avantages et les garanties juridiques accordés aux entreprises désireuses d'investir en RDC. En matière de garanties juridiques précisément, la RDC est partie à des accords tant bilatéraux que multilatéraux consacrés à la protection des investissements. Elle a adhéré notamment :

- à la Convention de New York sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales internationales, conclue sous les auspices des Nations Unies ;
- à la Convention de Washington instituant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ;
- à la Convention de Séoul du 11 octobre 1985 créant l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) destinée à garantir les risques non commerciaux ;
- au Traité OHADA en application duquel des règles juridiques modernes, simples et inspirées de la pratique internationale ont été élaborées en droit des affaires ; et
- à la Convention pour l'Assurance et le commerce en Afrique (ACA).

8 OMC, Rapport du Gouvernement de la République Démocratique du Congo relatif à l'examen des politiques commerciales 2010, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tpr\\_f/tp340\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp340_f.htm), page consultée le 4 janvier 2011.

La RDC dispose, en outre, grâce à son appartenance à l'espace OHADA, d'un mécanisme d'arbitrage, tant *ad hoc* qu'institutionnel, s'inspirant des instruments internationaux les plus performants tels la loi-type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) sur l'arbitrage international de 1985, et le Règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale de 1998. La RDC a également depuis juillet 2001 institutionnalisé les tribunaux de commerce.<sup>9</sup> L'adoption de tout cet arsenal juridique procèderait de la volonté des pouvoirs publics de renforcer la modernisation du cadre juridique et institutionnel de l'environnement des affaires, afin de favoriser l'attrait des investissements dans un espace de plus en plus sécurisé. Paradoxalement, quand Kinshasa met en avant les efforts d'amélioration du climat des affaires, de nombreux couacs qui l'opposent à des investisseurs étrangers viennent réduire à néant toute cette rhétorique.

### *I. La Gestion de Honte et de Predation*

Il sied de rappeler d'entrée de jeu que la Banque Mondiale a appuyé la révision de tous les codes des mines, des forêts et d'investissements ainsi que la restructuration des sociétés étatiques minières et des services publics dans le but d'accroître la participation du secteur privé dans l'extraction de ressources, la production et la distribution de l'hydroélectricité, etc. Or, en l'absence de la capacité de l'Etat de surveiller, d'atténuer et de gérer l'impact de ces investissements, le pays est déchiqueté par des sociétés de mines et d'exploitation du bois, qui ne s'intéressent guère aux avantages dus à la population congolaise, aux droits des communautés locales voire à la protection de l'environnement. Derrière ces transactions de taille, se retranchent intérêts politiques et économiques importants. C'est que chaque jour qui passe, des conventions sont en train d'être signées ou négociées. Bon nombre d'entre elles ressembleraient « à un troc rudimentaire où les matières premières sont échangées contre des infrastructures à venir. Et dans ce jeu d'échange, on assiste à des opérations maffieuses d'accords inégaux sur fond de corruption et de violence », témoigne Emmanuel Bueya.<sup>10</sup> A titre d'exemple, le 1<sup>er</sup> février 2011, la presse congolaise livrait une information selon laquelle un groupe d'investisseurs finlandais aurait signé en date du 11 juin 2010, à Stockholm, un contrat avec des autorités congolaises – le Gouverneur de la Province représentant la République démocratique du Congo – pour la fourniture des centrales électriques sur base de biomasse dans la province de l'Equateur. Mais en échange, ce contrat les autoriserait à exploiter des minerais en République démocratique du Congo, pour une durée de 75 ans.<sup>11</sup> Il s'agirait de sept contrats au total. Des contacts auraient été établis entre deux sociétés : Equatorial Energy and Water Ltd et Trinitas Financing Ltd. Ces deux sociétés devraient livrer ou construire dans la province de l'Equateur sept centrales électriques de 10 mégawatts. Ainsi dit, ce contrat donne droit à

9 Loi n° 002/2001 du 03 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce.

10 Bueya, note 1.

11 Lire également « Le dossier des centrales électriques à l'Equateur : une nouvelle colonisation », Le Phare, 14 février 2011.

ces entreprises de bénéficier des concessions en vue d'exploiter des minerais d'or, de diamant, de fer, du bois et de l'huile de palme. Pas seulement dans la province de l'Equateur, mais dans tout le pays pendant une période de 75 ans. Equatorial Energy § Water Ltd, EEW en sigle, serait « une société à responsabilité limitée en cours de constitution et qui sera immatriculée selon le droit congolais ». Ses parts devraient être détenues par le gouvernement ou les autorités locales de la RDC, et certains investisseurs qui posséderont 50% des actions. Quant à Trinitas Financing Ltd, entreprise finlandaise, elle serait une société à responsabilité limitée immatriculée selon le droit des Iles Vierges britanniques. Mais comment a-t-on pu signer des contrats avec une entreprise qui n'existe pas encore ? En plus, quelle disposition constitutionnelle accorde-t-elle à un gouverneur de province le pouvoir de signer des conventions engageant les richesses de tout le pays ? Cela témoigne clairement des méthodes mises en œuvre par des multinationales qui créent leur propre espace économique, le plus souvent avec la complicité des dirigeants de ces républiques bananières, leur flexibilité leur permettant d'exploiter les disparités de législations sociales ou environnementales et de les mettre en concurrence.

C'est qu'en plus d'influencer les Etats par un lobbying dont aucun autre acteur n'a les moyens, les multinationales peuvent avoir recours à la corruption, allant de la corruption d'agents publics en vue de l'obtention d'un marché à la capture d'Etat – dans cette dernière hypothèse, la corruption a lieu le plus en amont possible de la décision, au niveau de la législation. Mohammed Bedjaoui parle même de « puissance faustienne » des multinationales, dont les pouvoirs vont jusqu'au contrôle des gouvernements ou même jusqu'à renverser un régime qui leur est défavorable.<sup>12</sup> Face à cette menace, une résistance unilatérale des Etats s'est mise en place, par des mesures financières, allant parfois jusqu'aux nationalisations, d'où la survenance des différends au quotidien comme en RDC.

## II. *La Gestion des Conflits*

A en croire Colette Braeckman, la RDC déçue par la faible performance des entreprises occidentales, décida de revoir les contrats miniers, en même temps qu'elle se tournait vers la Chine. Mais ses « amis » traditionnels — qui, comme la Belgique et la France, s'étaient fortement engagés pour mettre fin à la guerre et convaincre la « communauté internationale » de soutenir financièrement l'organisation des élections — éprouvèrent le sentiment très net, et teinté d'amertume, que les réserves de matières premières congolaises allaient changer de mains pour servir au développement économique de la Chine et d'autres pays émergents comme l'Inde, la Corée du Sud ou encore le Brésil, impliqués dans l'exploration pétrolière. Parmi les ressources en jeu se trouvent des minerais rares ou stratégiques comme l'uranium, le niobium, le coltan (ou colombo-tantalite) et le cobalt, sans oublier le pétrole. La révision

12 Mohammed Bedjaoui, Pour un nouvel ordre économique international, Paris 1978.

des contrats miniers a donc été interprétée comme une manœuvre visant à faire de la place aux nouveaux arrivants.<sup>13</sup>

Partageant les inquiétudes de Colette Braeckman qui fustige le fait que « la protection de l'investissement étranger » équivaut de plus en plus à une interdiction pour les autorités de revoir les contrats miniers conclus illégalement avec les transnationales,<sup>14</sup> nous regrettons en même temps le fait que l'Etat congolais manque de culture du respect des engagements.<sup>15</sup> Il devrait plutôt assumer ses responsabilités au lieu de se présenter en victime ainsi que le prescrit ce grand principe général de droit qui veut que nul ne se prévale de sa propre turpitude (*Nemo auditur turpitudinem propriam allegans*). Malheureusement, des individus prennent de plus en plus des risques au nom de la R.D.C., en toute ignorance du principe de continuité de l'Etat, tels qu'en témoignent les cas suivants.

### 1. Affaire Tenke Fungurume Mining

La société américaine Tenke Fungurume Mining (TFM) était particulièrement visée par le processus de révision des contrats miniers entrepris par Kinshasa, le gouvernement congolais souhaitant que la participation de l'Etat au capital de l'entreprise passe de 17 % à 45 %. Malheureusement ce processus a été émaillé de beaucoup d'incidents. Aussi, une mission de la Commission économique et financière de l'Assemblée nationale avait-elle recommandé au Gouvernement en novembre 2009 de respecter ses propres engagements dans TFM en précisant : « La convention révisée porte les signatures des Ministres des Mines, des Finances, du Plan et du Portefeuille, le tout sanctionné par le décret présidentiel n° 05/117 du 27 octobre 2005 approuvant les amendements à la Convention minière conclue le 30 novembre 1996 entre la RDC et la Société Tenke Fungurume Mining SARL ». Les députés estimaient aussi que la suspension de *revisitation* empêchait cette entreprise de passer à la deuxième phase d'investissement pour atteindre une production de 400.000 tonnes de cuivre et de cobalt. Cette suspension empêchait par conséquent l'Etat congolais de bénéficier des 50 millions de dollars promis par TFM pour l'exercice 2010.<sup>16</sup> Mais après un bras de fer ayant occasionné beaucoup de remous dans les milieux d'investisseurs, le Ministre des mines qui a annoncé l'aboutissement du processus de négociation entre l'Etat congolais et TFM déclare : « Il n'y a pas de vainqueur ni de perdant dans cette affaire ! ». Il s'est réjoui ensuite d'indiquer qu'à l'issue de la procédure de *revisitation* menée par ses services, les contrats de Tenke Fungurume Mining étaient en règle et que si ses droits et obligations sont régis par la convention minière, cette

13 Colette Braeckman, Le Congo et ses amis chinois, <http://www.monde-diplomatique.fr/2009/09/BRAECKMAN/18100>, septembre 2009.

14 Braeckman, note 13.

15 Ce même point de vue est défendu par le Professeur Bakandja wa Mpungu, juriste et expert en droit minier et des hydrocarbures, Propos recueillis par Radio Okapi, Emission « Dialogue entre congolais », le 7 octobre 2010.

16 « Tenke Fungurume Mining : le suspens demeure », <http://radiookapi.net/economie/2010/04/14/tenke-fungurume-mining-le-suspens-demeure>.



entreprise continuera à se conformer au code minier congolais, notamment en s'acquittant de l'impôt sur le bénéfice qui est de 30 %, la redevance minière de 2 % et le droit de sortie de 1 %.<sup>17</sup> Toutefois, si ce litige a abouti à un règlement pacifique, il n'en est pas ainsi pour les autres conflits dont les parties lésées sont loin de capituler.

## 2. Affaire First Quantum Minerals

Signalons qu'à la fin du processus de *revisitation* des contrats miniers, la RDC a résilié en août 2009 celui de Kingamyambo Musonoi Tailings (KMT), propriété commune de la canadienne First Quantum Minerals (FQM), de la Société financière internationale (filiale de la Banque mondiale), de la sud-africaine Industrial Development Corporation et de la Gécamines.<sup>18</sup> Dans le compte rendu lu par son porte-parole, le Gouvernement motivait sa décision en s'appuyant sur les points ci-après :

- l'absence de preuves de régularisation des actes constitutifs conformément au droit positif congolais ;
- le non respect des termes de l'appel d'offres initial et de ses implications ;
- le non respect du chronogramme d'exécution du projet, notamment le fait que la convention d'association prévoyait le début de la production commerciale dans le délai de 44 mois de la cession (24 juillet 2004 – avril 2008) ;
- le refus de payer des royalties (2,5% du chiffre d'affaires brut à leur équivalent) à la Gécamines ;
- le refus d'annuler les honoraires de gestion à payer au partenaire par Gécamines (prévus à l'article 14 de la convention et fixés à 1,5% des ventes).

Six mois après, en l'absence d'un compromis avec la RDC, le litige est porté devant les juridictions internationales.<sup>19</sup> C'est devant près de 4.000 délégués (mineurs, développeurs de projets, analystes miniers, gestionnaires de fonds, spécialistes de l'investissement, ministres et membres de gouvernements) conviés à Indaba<sup>20</sup> du 1<sup>er</sup> au 4 février 2010 que First Quantum Minerals annonça la grande nouvelle. Cette initiative est intervenue après la déroute d'une action intentée déjà à Kinshasa par FQM en saisissant la justice congolaise pour statuer sur « l'illégalité de la décision gouvernementale du retrait du permis d'exploitation 652 octroyé en 2004 à KMT ». Réagissant à la menace brandie par First Quantum Minerals, le Ministre de la Justice déclara le 10 septembre 2010 au nom du gouvernement congolais : « *Je fais un*

17 « La RDC et TFM fument le calumet de la paix », <http://www.lephareonline.net/lephare/index.php>, édition du lundi 25 octobre 2010, page consultée le 13 décembre 2010.

18 Commentant ce bras de fer, Le Soft International n° 1069 du 1<sup>er</sup> octobre 2010 écrit : « la mine de Frontier revendiquée par la Sodimico a été rendue dans des conditions qui reposent la question de sécurité juridique. La remise-reprise se serait déroulée comme dans un *far west* ».

19 « First Quantum & RDC devant la justice internationale », <http://afriquinfos.centerblog.net/4595-first-quantum-rdc-devant-la-justice-internationale>, 03 février 2010.

20 Rassemblement mondial de l'exploitation minière qui se tient chaque année en République Sud-Africaine.

*appel au peuple congolais, au nom du gouvernement et de notre souveraineté, que nous devons apprendre à nous soutenir pour que notre pays, notre droit et notre justice soient respectés. Nous ne pouvons pas être attirés comme ça par une organisation économique, si grande soit elle, tout simplement parce que nous sommes un gouvernement qui est en train de se débrouiller pour sortir de difficultés dans lesquelles nous nous trouvons ».*<sup>21</sup> Entre-temps, la procédure judiciaire était déjà lancée. Ainsi, par son arrêt n° 16918/ND du 19 août 2010, le Tribunal Arbitral de Paris avait « interdit aux parties défenderesses », à savoir la RDC et la Gécamines, « de prendre quelque action que ce soit pour faire exécuter l'arrêt du 10 mars 2010 (RCA 27.068/27.069) de la Cour d'Appel de Kinshasa/Gombe en cause KMT et CMD contre la Gécamines, le CAMI et la RDC (...), de prendre ou faire prendre toute mesure ayant pour objet de transférer ou de permettre le transfert à une partie tierce du Permis d'Exploitation des Rejets n° 652 et ce, jusqu'à ce qu'il rende une décision sur la demande de mesures provisoires et conservatoires des parties Demanderesses ».<sup>22</sup> Après Paris, c'est à Washington que la firme canadienne est allée cette fois porter plainte contre la RDC pour retrait irrégulier de ses permis d'exploitation minière. Et comme à l'arbitrage de Paris, FQM entend obtenir gain de cause dans ce conflit. La procédure dite CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements) engagée par First Quantum Minerals vise, pour cette société, de faire valoir ses droits auprès des juridictions internationales. Cette jurisprudence est de nature à jouer en défaveur de la RDC. Et même alors, en cette matière, la réputation de l'Etat congolais n'est pas reluisante. Des investisseurs se disent désabusés après avoir conclu avec les officiels congolais. Des remises en question suivies des renégociations ou pire des résiliations de contrats dûment signés sont le lot quotidien de ceux qui se hasardent à investir en RDC. La stratégie adoptée par la firme canadienne consiste donc à ternir l'image de la RDC et de son gouvernement, de sorte qu'au finish il ne soit offert à ceux-ci aucune chance de s'en sortir sans sanctions. Par ailleurs, le monde des affaires étant solidaire, la RDC n'aura à tirer aucun avantage dans ce bras de fer avec FQM. De Paris à Washington, First Quantum Minerals semble décidée à ne jamais donner du répit à la RDC. Cette firme a ainsi ouvert un front qu'elle entend mener jusqu'au bout.

### 3. Affaire des Blocs 1 et 2 du Graben Albertine

Dans l'histoire de passation des marchés en RDC, jamais la signature d'un contrat d'exploitation de pétrole n'a autant fait l'objet de tergiversations et de maladresses que celui des blocs 1 et 2 du Graben Albertine du lac Albert. En quatre ans, soit de 2006 à 2010, par une magie dont seuls les Congolais détiennent le secret, les blocs pétroliers cités sont successivement passés entre les mains de trois prétendants : de Tullow et Associés à Divine Inspiration, et de Divine Inspiration à Capricat Ltd dont le processus d'attribution avait été engagé par la lettre

21 « Affaire Frontier et Comisa : First quantum menace, Kinshasa sensibilise la population », <http://radiookapi.net/economie/2010/09/11/affaire-frontier-et-comisa-first-quantum-menace-kinshasa-sensibilise-la-population/>, 11 sept 2010, page consultée le 5 décembre 2010.

22 Le Soft International 1064 (2 septembre 2010).

officielle n°415/CAB/MIN/10 du 10 juin 2010 du Ministre des Hydrocarbures. En termes comptables, on dirait que, sur ces blocs, depuis 2006, chaque Ministre passé à la tête de ce portefeuille a amené sa société : Salomon Banamuhere – par l’entremise de son Vice-Ministre – avec Tullow, Lambert Mende avec Divine Inspiration et Célestin Mbuyu avec Caprikat Ltd. Pour rappel, en 2006, à la faveur d’un climat de détente observé entre la RDC et l’Ouganda, qui sortaient de plusieurs années de conflits armés, les sociétés Tullow et Héritage avaient obtenu de deux Etats, des contrats d’exploration et d’exploitation sur les blocs 1 et 2 du côté congolais<sup>23</sup> et 1, 2 et 3 du côté ougandais du lac Albert. En janvier 2008, le Ministre Mende, alors en charge des Hydrocarbures, remet le bloc 1 à l’exploration et l’attribua par un marché de gré à gré à Divine Inspiration Group, une façon pour lui d’ignorer le contrat et de forcer la note afin de faire commettre au Gouvernement une faute. Interpellé par l’Assemblée Nationale, le Ministre soutenait à l’époque que le monopole de fait de l’opérateur Tullow, de part et d’autre de la frontière, n’était pas du goût de la RDC qui souhaitait plutôt voir une concurrence s’installer ; que le contrat de partage de production dont Tullow se prévalait était illégal parce que signé par un Vice-Ministre pendant que le titulaire était en mission à l’intérieur du pays<sup>24</sup> ; que le bonus de 500.000 \$ serait insuffisant pour les deux blocs, bonus pourtant âprement négocié par les deux parties, mais rejeté ensuite par la partie gouvernementale lors qu’elle s’aperçut de l’importance des réserves découvertes de l’autre côté. Tout cet argumentaire a été intégralement repris par le Ministre Mbuyu qui, au lieu de reprendre le candidat de son prédécesseur au nom de la continuité des institutions, a curieusement pactisé avec Caprikat Ltd.

Or ce dernier contrat de partage de production (CPP) n’aurait jamais fait l’objet d’une quelconque négociation entre les signataires et les experts du ministère et du gouvernement. On sait, renseignent ces experts, qu’il avait été convoqué une séance de travail sur les CPP du Graben Albertine, avec comme instruction de ne pas toucher aux blocs 1 et 2, car considérés comme litigieux. A ce titre, le consortium Divine Inspiration et la compagnie pétrolière Dominion furent tour à tour invités à discuter sur leurs CPP, discussions à l’issue desquelles un compromis aurait été trouvé et présenté au Conseil des Ministres du 02 juin 2010. Pendant que se déroulaient ces travaux, le Ministre Mbuyu et d’autres « experts » négociaient un nouveau CPP en parallèle avec ceux qui travaillaient officiellement. Ce nouveau CPP aurait

- 23 Selon le quotidien congolais « Le Climat tempéré », ces blocs auraient été attribués à l’association Tullow-Héritage-Cohydro pour un Contrat de partage de production (CPP) à l’issue d’un appel d’offre international gagné par Héritage Oil. Le même constat est fait par Bienvenu Marie Bakumanya qui ajoute que c’est même Tullow Oil qui a diligenté les études permettant à la RDC d’avoir des indices beaucoup plus précis sur la présence de nappes pétrolières importantes dans le Graben Albertine. Lire « Ministère des Hydrocarbures – Tullow Oil PLC : Litige autour du bloc 1 du Graben Albertine », in <http://www.lepotentiel.com>.
- 24 Cet argument ne peut convaincre car le CPP de l’Association SOCO DRC Ltd-Cohydro signé le 29 juin 2006 dans les mêmes conditions, mieux par les mêmes représentants du gouvernement n’a jamais posé de problème. Lire Jean-Claude Bimwala, « Les non-dits sur les blocs 1 & 2 du graben Albertine », <http://www.leclimat.cd/News/Details/Document/non-dits-sur-blocs-1-2-du-graben-albertine>, le 14 septembre 2010.

été présenté aussi le même jour que ceux de Divine et le bonus de signature aurait été payé et encaissé par les services administratifs des Hydrocarbures. Pour beaucoup d'experts et fonctionnaires du ministère, ces sociétés n'ont jamais signé un protocole d'accord d'accès aux données avec le ministère, elles n'ont jamais présenté les résultats de l'analyse de ces données, n'ont jamais fait l'objet d'une visite d'évaluation financière et technique, n'ont jamais négocié les clauses de leur CPP avec les experts habilités à le faire ; experts qui ont appris comme tout le monde par la voix des ondes qu'un CPP aurait été signé, présenté et adopté par le Conseil des Ministres.<sup>25</sup> La mauvaise gestion de ce dossier a fait traîner la RDC devant les tribunaux internationaux. En effet, Tullow a porté l'affaire devant la justice aux Iles Vierges britanniques. Mais la Cour suprême de cette juridiction a tranché en faveur de Caprikat et Foxwhelp, après une victoire temporaire de Tullow qui avait vu le gel des activités de ces deux sociétés.<sup>26</sup> N'ayant pas désarmé, Tullow Oil a porté l'affaire à Paris. Et pendant que la RDC se perd encore dans ses querelles de procédure en superposant odieusement plusieurs contrats sur les mêmes blocs au point de s'attirer des ennuis judiciaires et de ternir son climat des affaires, les autres pays plus pragmatiques, comme l'Ouganda qui attend son premier baril à l'horizon 2012, brille par l'expertise et la sagesse dans la résolution de ses différends avec ses partenaires.<sup>27</sup> C'est dans ce sens que regrettait déjà en 2008 le député provincial élu de l'Ituri John Tinanzabo lorsqu'il martelait qu'« à la place d'un pétrole qui entraîne le développement des populations de l'Ituri, le Ministre préfère leur donner un pétrole querellé devant les instances judiciaires.<sup>28</sup>

#### 4. Affaire Italcon

Le ministre congolais des Hydrocarbures, Célestin Mbuyu Kabango, et le président de la société Italcon/RDC, Alfredo Carmine Cestari, ont signé début décembre 2010 un protocole d'accord pour des études concernant un réseau géant d'oléoducs pour relier l'Est de la RDC au littoral Ouest de l'océan Atlantique. Italcon RDC, filiale de droit congolais du groupe de construction sicilien Gruppo Cestari, devrait étudier la faisabilité d'un réseau d'oléoducs pour évacuer la production du Graben Albertine, du Graben Tanganyika, de la Cuvette centrale, du bassin Upemba et du bassin du Moero au Katanga, ainsi que l'évacuation du gaz méthane du lac Kivu. Au total, le réseau à construire, appelé « Reptilian », représenterait environ 6.500 km, dont le coût devrait tourner autour de 13 milliards Usd, selon les estimations du ministère des Hydrocarbures. Alors que l'accord avait été déjà ficelé entre les deux parties, un ordre

25 Le Climat Tempéré, « Avec l'attribution des Blocs I et II du Graben Albertine à Caprikat Ltd : Pétrole de l'ITURI : A chaque ministre, son contrat ! », édition du 22 juin 2010.

26 Myrtille Delamarche, Graben Albertine: Tullow déboutée aux Iles Vierges, Le Wednesday (01 décembre 2010).

27 Pétrole du graben albertine - l'espoir d'une exploitation à court terme s'éloigne, Le climat tempéré (05 novembre 2010).

28 « Pétrole du Graben Albertine : l'Honorable John Tinanzabo fait des révélations », in <http://vigilancercd.afrikblog.com/archives/2008/06/24/9698466.html>, 24 juin 2008.

donné en haut lieu a prononcé sa résiliation pour des raisons non élucidées, rapporte le site spécialisé Africa Energy Intelligence. La raison officieuse serait qu'Italcon/RDC voudrait, après la réalisation des études, devenir le passage obligé de tous les investisseurs intéressés par le projet, ce qui a conduit à l'effolement en haut lieu. De plus, certaines sources doutaient de la capacité d'Italcon à mener des études de très grande envergure, poursuit la même source.<sup>29</sup>

Pour clore ce chapitre des différends, relevons avec Gaspard Denis et al. que la RDC figure parmi les « Etats très fragiles qui n'ont pas les moyens ni l'expertise d'argumenter au cours des procédures judiciaires très perfectionnées ». <sup>30</sup> De même, le coût d'arbitrage étant très élevé, la partie congolaise se retrouve souvent sans avocats et parfois condamnée par défaut. Mais il faut aussi compter l'implication d'une manière ou d'une autre des Etats d'origine des multinationales lésées, car concernant les activités des multinationales à l'étranger, leurs gouvernements d'origine les soutiennent dans l'obtention de nouveaux marchés. Aussi en cas de crise, l'Etat d'origine va-t-il chercher à protéger les investissements de ses multinationales comme il aura tendance à protéger ses ressortissants.<sup>31</sup> Il n'est donc pas étonnant qu'une éventuelle victoire de ces investisseurs condamne la R.D.C. à des dommages-intérêts estimés en milliards de dollars américains. Une autre conséquence est ce à quoi Monsieur Steven Vanackere, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères et des Réformes institutionnelles de la Belgique, a fait allusion dans son discours tenu au Colloque sur le secteur minier en RDC. Cet homme d'Etat belge a en effet cité l'environnement défavorable des affaires caractérisé par l'insécurité juridique comme l'un des facteurs qui détournent actuellement encore trop d'investisseurs étrangers.<sup>32</sup> Au demeurant, de nouvelles stratégies s'imposent pour parer à la gestion honteuse et conflictuelle ci-haut fustigée. Telle est la quintessence de la finance minière responsable dont les développements suivent.

### C. La Finance minière responsable

La finance minière responsable peut être définie comme l'ensemble d'instruments et d'activités ayant pour objectif de domestiquer la finance des métaux et minéraux des zones à faible gouvernance aux fins de développement socio-économique et environnemental, de protection

29 *Faustin Kuediasala*, « Oléoduc graben Albertine-océan atlantique : la Rdc tourne le dos à l'italien Italcon », in *Le Potentiel*, édition du 13 janvier 2011, mise en ligne sur <http://www.digitalcongo.net/article/73023>.

30 *Gaspard Denis et al.*, *Un vautour peut en cacher un autre. Ou comment nos lois encouragent les prédateurs des pays pauvres endettés*, Paris 2009, p. 10.

31 Ainsi se justifie l'attitude du Canada qui s'était opposé à la conclusion d'un accord avec le FMI lors de la réunion du Club de Paris du 18 novembre 2009 où aucun officiel congolais n'était invité. Le but était alors de faire pression sur le gouvernement qui avait annoncé quelques jours plus tôt la résiliation d'un contrat signé avec l'entreprise canadienne First Quantum.

32 Vanackere, Extrait du discours tenu au colloque sur le secteur minier en RD Congo, 1<sup>er</sup> décembre 2010, [http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/discours/affaires\\_etrangeres/2010/december/ni\\_011210\\_vanackere\\_rdc\\_mijnbouw.jsp?referer=tc:313-112914-64](http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/discours/affaires_etrangeres/2010/december/ni_011210_vanackere_rdc_mijnbouw.jsp?referer=tc:313-112914-64).

des droits de l'homme et de la gouvernance politique, économique et d'entreprise.<sup>33</sup> Le plaidoyer pour la finance minière responsable en RDC se situe dans le contexte d'une *économie minière de guerre* consistant dans le financement et la mobilisation des ressources minières d'un pays au service de la guerre,<sup>34</sup> au service des élites politico-militaires et au service des hommes et groupes financiers puissants au détriment du développement durable, des droits de l'homme et de l'environnement ; elle s'insère dans un cadre plus large qu'est celui de l'*économie de guerre*.<sup>35</sup> Mais quels sont les acteurs pouvant plaider la cause de cette finance minière responsable susceptible de conduire la nation congolaise au développement durable ?

### *I. Des Acteurs de la Finance minière responsable*

Les acteurs pertinents dans le plaidoyer de la finance minière responsable peuvent se répartir en deux catégories complémentaires : les acteurs étatiques et interétatiques d'un côté et les acteurs non étatiques de l'autre.

#### **1. Les acteurs étatiques et interétatiques**

Les pays d'accueil (la RDC) et d'origine des entreprises minières ainsi que les pays de transit des métaux issus des zones de guerre, de conflit, de prédation ou de faible gouvernance ont leur rôle à jouer en tant qu'acteurs étatiques dans la mise en œuvre, le contrôle et la promotion des normes relatives à la finance minière responsable. En effet, les multiples scandales financiers, la montée d'une certaine économie de marché « antisociale » en marge des droits de l'homme et de l'écologie, la contrebande minière transfrontalière, la question du financement des organisations terroristes avec l'argent des mines, toutes ces questions replacent l'Etat au centre du débat sur la régulation de la finance minière, une finance orientée vers la performance financière, bien sûr, mais aussi vers une performance environnementale, sociale et sur la gouvernance. L'Etat est donc un acteur clé et pertinent dans la mesure où, à travers l'élaboration d'un cadre législatif approprié et juste, il peut encourager les principes et les pratiques susceptibles d'endiguer la finance prédatrice. Dans ce sens, certains gouvernements ont adopté comme intervention législative un cadre important des obligations aux entreprises en exigeant la production de rapports et de bilans sociaux, communautaires et environnemen-

33 Jacques Nzumbu Mwanga, Plaidoyer pour la finance minière responsable en RDC : 50 ans après l'indépendance : acteurs pertinents et limites, <http://www.congonova.org/revue/index.php>, page consultée le 5 décembre 2010.

34 Cfr la problématique du "diamant de sang" en Sierra Leone, au Libéria, en Angola, en Côte d'Ivoire et en RDC. Le processus de Kimberley dénonce justement cette économie trafiquante alimentée par le diamant du sang.

35 Yves Lacoste, Géopolitique, Paris 2006, pp. 35-36.

taux.<sup>36</sup> Aussi faut-il faire un plaidoyer d'envergure auprès de tous ces Etats, à commencer par l'Etat congolais lui-même, impliqués d'une façon ou d'une autre dans l'exploitation minière de honte en RDC. Que les pays d'origine d'entreprise minières opérant sur le territoire congolais ne se contentent pas seulement de plaider un meilleur climat des affaires ou de défendre leurs entreprises minières en cas des contentieux avec l'Etat congolais, mais qu'ils s'investissent, avec la même ardeur, pour des investissements miniers socialement responsables.

Par ailleurs, les Etats, regroupés au sein de la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'ONU, peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration, la mise en place, le suivi, les sanctions, et le développement de cette nouvelle approche. Les grandes initiatives comme le processus de Kimberley,<sup>37</sup> l'Initiative pour la transparence des industries extractives<sup>38</sup> sont les preuves de cet activisme de la communauté internationale. Dans le cadre précis de l'ONU et ses organes spécialisés, nous pouvons citer, en passant, l'exemple du *Global compact*, lancé en juin 2000.<sup>39</sup> A côté du *Global compact*, il y a les *Principes pour l'Investissement responsable* de l'ONU adoptés en 2005.<sup>40</sup> Il y a aussi la *Grande Table* de 2007, une initiative de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et de la Banque Africaine de Développement (BAD) qui s'est penchée sur les problèmes liés à la gestion efficace des ressources naturelles aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté.<sup>41</sup> Du côté des Organisations Internationales sous-régionales, l'on peut citer l'initiative de l'OCDE avec ses *lignes directrices destinées aux entreprises multinationales opérant en zones de faible gouvernance*. En outre, le *Livre vert* de l'Union Européenne qui définit le cadre général des investissements socialement responsables au sein de l'Union Européenne témoigne de cette volonté d'être présent sur la scène internationale comme véritable

36 Diane-Gabrielle Tremblay et David Rolland (dir), Responsabilité sociale d'entreprise et finance responsable, Québec 2004, p.118.

37 Le processus de Kimberley est un régime international de certification des diamants bruts signé le 1<sup>er</sup> janvier 2003. L'accord est le résultat de discussions ayant débuté en Mai 2000 à Kimberley en Afrique du Sud. Voy. <http://www.kimberleyprocess.com>.

38 L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été lancée à Londres en 2003 lors de la conférence de Lancaster House organisée par le Gouvernement britannique dirigé par l'ancien Premier Ministre Tony Blair pour accroître la transparence des paiements et revenus dans le secteur des industries extractives. <http://eitransparency.org/fr/principes>.

39 Le *Global Compact* ou le *Pacte Mondial* est une charte de neuf principes tirés de trois déclarations de l'ONU : la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, la *Déclaration sur les principes fondamentaux et les droits du travail* du Bureau International du Travail et la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*.

40 UNEP-Finance Initiative, *Global compact, Principes pour l'investissement responsable*, New-York 2005, p.1.

41 Les points essentiels examinés ont été : la bonne gestion des ressources naturelles; l'appropriation, la participation et l'équité intergénérationnelle; les rapports de forces et le rôle des nouveaux acteurs mondiaux; la bonne gestion de l'environnement; le renforcement des capacités, le partenariat et l'intégration régionale.

acteur de la finance responsable. Toutes ces initiatives ont donc comme objectif d'orienter la finance vers un développement responsable et durable.

## 2. Les acteurs non étatiques

Ici peuvent être cités les groupes financiers et les entreprises minières, la société civile nationale et internationale, les ONG, et surtout la population concernée. Certes, dans une zone à faible gouvernance, les groupes financiers, les entreprises locales et les sociétés multinationales du secteur minier profitent largement de l'économie de prédation. Plusieurs entreprises, conscientes du caractère incontournable du mouvement de l'investissement responsable dans le domaine des mines, se regroupent et élaborent un cadre général d'application des normes relatives à la finance minière responsable. C'est dans ce sens que le *Conseil International des Mines et des Métaux* (ICMM) créé en 2001 par plusieurs grandes sociétés minières nourrit cette vision d'une industrie des mines, des minéraux et des métaux viable et reconnue comme étant essentielle à la vie moderne et contribuant de façon prioritaire au développement durable. Ces entreprises sont tenues d'appliquer le cadre stratégique sur le développement durable de l'ICMM.<sup>42</sup> Les entreprises ont intérêt à ce que les règles de droit dans l'Etat d'accueil s'appliquent normalement pour éviter d'investir dans un pays où tout peut basculer à tout moment ; elles devraient par conséquent concourir au respect de l'Etat de droit. Abondant dans le même sens, M. Louis Michel a, à l'occasion de la 20<sup>ème</sup> Session de l'Assemblée Parlementaire ACP-EU ouverte à Kinshasa le 02 décembre 2010, souhaité que les entreprises européennes se dotent d'un code d'éthique devant les aider à bien se comporter en Afrique. C'est ici le lieu de signaler la responsabilité des institutions financières internationales (IFI) qui appuient certaines entreprises minières des zones à faible gouvernance. En effet, les conditionnalités imposées aux Etats pour bénéficier du soutien financier de ces institutions devraient s'appliquer aussi au niveau des entreprises minières.

Dans le même registre et dans un monde où *pouvoirs et affaires* s'entrelacent, la société civile, tant au niveau national qu'au niveau international, devient un acteur majeur de l'élaboration, du suivi, de la surveillance et de la mobilisation autour des principes de l'investissement socialement responsable. Ainsi, elle n'a pas à se contenter uniquement de dénoncer les violations, les contre-performances sociales, environnementales et la mauvaise gouvernance des projets et activités minières en RDC. Elle doit aller au-delà, c'est-à-dire rappeler la responsabilité des groupes financiers et des Etats qui financent ces activités minières. C'est ici qu'interviennent, à l'échelle internationale, les activités de grandes Organisations non gouvernementales comme Global Witness, Human Rights Watch, Transparency International, etc. qui dénoncent les violations des droits de l'homme, la corruption et la mauvaise gouvernance minière des Etats fragiles. La société civile locale, c'est-à-dire celle congolaise, est appelée à s'organiser pour devenir un partenaire à part entière des Institutions étatiques et

42 CNCUD, Rapport sur l'investissement dans le monde, sociétés transnationales, industries extractives et développement, New York et Genève 2007, p. 101.



internationales dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques minières locales en RDC. Elle doit, pour ce faire, rester indépendante du pouvoir politique et financier. En plus de tous les efforts qu'elle déploie pour que les mines profitent au pays, son défi est de créer des agences indépendantes, fiables et crédibles de notation et d'évaluation des investissements miniers socialement responsables en RDC. Son plaidoyer est donc indispensable pour essayer de modifier le comportement du pouvoir politico-militaire et financier dans le domaine des mines en RDC.

Pour clore, un accent particulier devrait être mis sur l'Etat et sa gestion. En effet, des différents cas pratiques parcourus dans les pages précédentes, et des propositions préconisées en vue de la responsabilisation des acteurs étatiques, une question mérite d'être posée : qui devrait engager l'Etat congolais ? Et de quelle manière ? D'où la problématique de la bonne gouvernance interne.

## II. La bonne Gouvernance interne comme préalable à la Finance minière responsable

Nous voudrions ici nous atteler essentiellement aux compétences et à l'intégrité des dirigeants, préalable auquel s'ajoute la lutte contre les antivaleurs (corruption et commissions) dans la gestion de la *Res publica*. En effet, l'on a souvent fustigé la compétence réelle des mandataires de l'Etat aux négociations internationales, étant donné la tradition nébuleuse qui voudrait qu'on ne connaisse ni les experts de neveux et de cousin qui s'en vont négocier pour l'Etat, ni le "syndicat des mioches" qui approuve des accords émaillés d'appâts. Il n'est pas douteux [...] que des contrats de pot-de-vin, de volumineux dossiers techniques et économiques, le don oratoire d'un interlocuteur débordant de la furia française ou le Chinois qui vous affame pour négocier n'y poussent [...] qu'à signer des conventions minimisant les intérêts de l'Etat.<sup>43</sup> Ce faisant, l'ONG Transparency International attribue chaque année des mauvaises notes à la RDC. Il en est ainsi de son rapport publié le 27 octobre 2010, dans lequel près de 75% des 178 Etats évalués sont gravement corrompus, la République Démocratique du Congo occupant la 164<sup>ème</sup> place sur 178, la preuve que le pays s'est classé parmi les Etats les plus gravement corrompus, un triste record qu'il partage avec d'autres pays de la planète tels que la Somalie, la Birmanie. Cette corruption va jusqu'à la capture d'Etat, celle-ci concernant principalement non pas la petite administration, mais les décideurs politiques édictant les lois et réglementations de l'Etat, y compris les décisions de politique étrangère [...]. En effet, certains dirigeants orientent la formation des normes législatives à leur profit, influent sur toutes les décisions politiques de l'Exécutif et imposent leurs interprétations au système judiciaire.<sup>44</sup> C'est dans cette optique que se justifie l'imbroglio qui caractérise la gestion des ressources naturelles congolaises, avec des conventions conclues par un ministre le matin et résiliées peu de temps après soit par lui-même, soit par son successeur.

43 *Rodrigue Ntungu*, Le paradoxe de l'Etat minier, <http://www.jesuitesenrdc.org/v2/index.php?>, page consultée le 12 janvier 2011.

44 *Philippe Janot*, Firmes transnationales, corruption, Etats. Une dynamique ambiguë, in [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005\\_janot.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_janot.pdf).

Partant, d'aucuns suggèrent qu'autant plusieurs Etats consacrent l'obligation de soumettre au Parlement de grands projets d'investissements excédant un certain montant, autant la législation congolaise devrait prévoir cette possibilité. Cette voie permettrait aux Chambres congolaises d'épurer certains projets (convention sino-congolaise, accords avec Areva et, éventuellement, le business plan de First Quantum Minerals, Tullow Oil et concurrents), avant d'y engager l'Etat. De même, une politique proactive conduirait-elle à l'adoption d'une loi sur l'état d'urgence (comme la loi française du 03 avril 1955). Celle-ci interdirait ou limiterait certains actes (marchés publics, contrats miniers, aliénations, etc.), sur tout ou partie du pays, en périodes suspectes de gestion de l'Etat (guerre, péril imminent, calamité publique).<sup>45</sup> Le même point de vue est soutenu par le député national Tshibangu Kalala qui, évoquant la théorie de la gestion des affaires courantes, recommande de ne pas poser des actes importants pendant la période suspecte de la vie de la nation, mais en respectant le principe de la continuité de l'Etat pour des engagements antérieurement souscrits.<sup>46</sup> A notre avis, cette proposition, si séduisante soit-elle, risque de ne pas porter les résultats escomptés dans le contexte politique congolais où le profil des élus reste critiquable. En effet, la RDC est l'un de ces rares pays au monde où l'accès au mandat présidentiel ou parlementaire ne requiert aucun niveau d'études ; seuls l'âge et la capacité financière des candidats suffisent. A ce nivellement académique s'ajoute l'influence continue des regroupements politiques qui ont transformé le Parlement en une chambre d'entérinement des décisions de la majorité au pouvoir. Par conséquent, estimons-nous, le peuple qui est la première victime de ce chaos devrait se prendre en charge, sanctionner ses dirigeants et exiger son droit à la jouissance des ressources de son pays et donc au développement national.<sup>47</sup>

## D. Conclusion

La République Démocratique du Congo est un pays des paradoxes. Ceux-ci résument en ce qu'elle est scandaleusement riche en ressources naturelles et minières mais la grande majorité de sa population croupit dans la misère.<sup>48</sup> Certes, une contractualisation abondante sur les mines, une force des penchants centrifuges et une certaine tendance à l'incivisme, (re)posent en R.D.C. une question têtue : comment transformer notre potentiel en richesses capitalisables, dans un environnement en perpétuelle dérégulation ? Ainsi, bien qu'isolés dans le temps, les conflits qui opposent notamment Ahmadou Sadio Diallo, First Quantum Minerals et Tullow Oil à la R.D.Congo s'inscrivent dans un contexte commun, celui d'une gestion difficile de l'Etat. Le pillage des entreprises (1991 et 1993) ayant accéléré l'asphyxie économique, deux conflits armés (1996 à 1997 et 1998 à 2004) ont amoindri le patrimoine de l'Etat, exposé à la

45 *Ntungu*, note 43.

46 *Tshibangu Kalala*, Propos recueillis par Radio Okapi, Emission « Dialogue entre congolais », 7 octobre 2010.

47 Art. 58 de la Constitution congolaise du 18 février 2006.

48 *Kilomba Sumaili*, La protection juridique des investisseurs étrangers par le nouveau code minier de la RDC : cas de la cité de Kamituga, Librairie africaine d'études juridiques 3 (2010), p. 33.

cuistrerie des élus (2006-2010). Ce contexte, semble-t-il, perpétue certains réflexes des "principautés administratives" (élus du peuple, fonctionnaires, etc.) qui prennent des risques contractuels au nom de l'Etat. Comment peut-on en effet adopter un code et un contrat-type miniers, pour laisser une entreprise congolaise installer une multinationale, ou un fonctionnaire agréer trois investisseurs sur une même exploitation ? Ce comportement rencontre, malheureusement, un piège sérieux dans le principe de continuité de l'Etat. Celui-ci implique que l'entité étatique survive aux changements de régimes et de gouvernements, en vue d'assurer la permanence de la vie internationale. Puisqu'il y a reprise de tous les acquis juridiques par chaque régime et gouvernement, les engagements de l'administration défunte sont donc répercutés sur la suivante. Ainsi appréhendé, tout risque contracté par un agent public demeure, pour l'Etat, une bombe à retardement. Il est donc impérieux que soit rétabli l'état de droit en RDC, un Etat de légalité, et donc qui respecte ses propres lois ainsi que les engagements qu'il contracte, un Etat préoccupé par le bien-être de sa population et soucieux de faire jouir à tous ses citoyens les dividendes de l'exploitation des ressources naturelles de leur patrie.