

RESSOURCES NATURELLES, GOUVERNANCE ET DÉFIS D'UNE CROISSANCE SOUTENUE EN RDC

par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye

Abstract

Countries that are rich in natural resources are, paradoxically, also today's economic underperformers. Intuitively, plentiful resources, such as mineral and oil abundance in the DRC, should be a driver of economic growth. Resource deposits are natural assets that can be transformed into schools, roads and hospitals. This was the idea behind an 8.5 billion dollar deal recently struck with a consortium of Chinese enterprises in exchange for equity in joint ventures guaranteed by copper, cobalt, gold and other minerals. While this has come as a surprise to Western observers and to the international financial community, the agenda they themselves propose to the DRC for its economic recovery includes the revamping of the mineral sector – unless, of course, good governance of revenues prevails. The present article mainly questions the rationale behind a strategy that has clearly shown its limits in the past. It might fail on account of the unstable and volatile international market as well as the growing and inefficient artisanal sector. As a by-product, the article tackles the alleged beneficial role of democracy on the governance of natural resources within the context of the newly established Parliament in the DRC.

1. INTRODUCTION

Pendant longtemps, il a été admis que les pays riches en ressources naturelles étaient ceux qui disposaient également d'un potentiel de développement élevé, comme ce fut le cas en Europe et en Amérique du Nord. Les revenus considérables procurés par l'exploitation des ressources naturelles devraient permettre à un pays, non seulement de se constituer une richesse appréciable, mais aussi d'engendrer le progrès économique et social, et de contribuer un tant soit peu à la réduction de la pauvreté. Cela découle évidemment du bon sens. L'assertion elle-même est une réponse positive à certains facteurs explicatifs du sous-développement, qui attribuent celui-ci notamment à la faiblesse de l'épargne intérieure et/ou à l'insuffisance de l'investissement, à la contrainte des devises étrangères, au cercle vicieux de la pauvreté, etc. D'importants revenus provenant par exemple du pétrole ou des minerais seraient l'occasion pour un pays de surmonter les contraintes précitées, autrement dit, de profiter de ses ressources – don de la nature – pour générer le « big push » permettant d'impulser l'économie.

En réalité, les ressources naturelles peuvent être, selon les cas, une « malédiction » ou une source de « bénédiction »¹. Elles pousseraient à des dépenses improductives et à la corruption², à la consolidation des régimes politiques autocratiques³, à l'attisement des conflits armés⁴ et à la

¹ STEVENS, P., "Resource impact: curse or blessing? A literature survey", *Journal of Energy Literature*, vol. 9, no. 1, March 2003, p. 3-42.

² PENDERGAST, S. M., *Corruption and the Curse of Natural Resources*, Thèse de Maîtrise, Burnaby/Vancouver/Surrey, Simon Fraser University, 2005.

³ JENSEN, N., WANTCHEKON, L., "Resource Wealth and Political Regimes in Africa", *Comparative Political Studies*, 37, 2004, pp. 816-841

criminalisation de l'État⁵. Ces comportements de *rent seeking* tendent à influencer négativement sur le processus d'évolution économique, accréditant ainsi la thèse de la « malédiction des ressources » selon laquelle *les pays dotés d'abondantes richesses naturelles accusent des taux de croissance économiques médiocres par rapport à ceux moins fortunés*.

Nonobstant cela, la RDC, pays post-conflit, est tenue plus que jamais aujourd'hui de relancer son économie qui a stagné pendant plusieurs années, d'amorcer la lutte contre la pauvreté et ainsi légitimer les nouvelles institutions issues des élections de 2006. En vue d'une croissance soutenue, un « minimum d'environnement porteur » est indispensable : une paix civile durable, l'assurance de la sécurité publique et juridique ainsi que le maintien d'un cadre macroéconomique assaini⁶. Mais une politique de développement solide dans ce pays ne saurait se limiter à cela, affirmait de manière prémonitoire, il y a quelques années, un observateur averti de la scène congolaise : « *Il ne s'agit pas de simplement 'reconstruire' une économie dévastée, il faut dès aujourd'hui penser une économie nouvelle qui pourra demain améliorer durablement et de façon cumulative le bien-être des populations congolaises...* »⁷.

L'absence d'une stratégie de croissance clairement articulée de l'intérieur, a donné lieu, directement et indirectement, à quelques suggestions de la part des partenaires extérieurs. En particulier, la Banque mondiale soutient que « *le secteur minier est celui qui est susceptible de contribuer le plus rapidement à la croissance nationale si les nombreux obstacles, qui freinent son développement, sont levés* »⁸. À quelle nouvelle logique répondrait la stratégie – dont les limites se dessinent chaque jour – de conférer à l'industrie minière le rôle de fer de lance de l'économie congolaise ? Les minerais ne sont pas les seules ressources naturelles qui continuent à accrocher l'intérêt de la Banque mondiale. Les forêts figurent en effet en bonne place dans son agenda prioritaire en RDC⁹, en ce qui concerne des questions de transparence dans l'attribution des permis d'exploitation, de traçabilité des revenus générés et ainsi que de retombées éventuelles pour les populations riveraines. *Quid* alors des ressources pétrolières ?

⁴ COLLIER, P., HOFFLER, A., "On Economic Causes of Civil War", *Oxford Economics Papers*, 50 (1998), pp. 563-573.

⁵ MARYSSE, S., ANDRÉ, C., "Guerre et pillage économique en République Démocratique du Congo", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 307-332.

⁶ Voir JAHJAH, S., "Défis du développement", Discussions dans le cadre des consultations annuelles au titre de l'article IV, Représentation Résidente du FMI en RDC, avril 2009.

⁷ NORRO, M., "Comment reconstruire une nouvelle économie en RDC ?", *Notes de Conjoncture*, nouvelle série, volume 1, n° 2, septembre 2005, p. 91.

⁸ BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport n° 43402-ZR, mai 2008.

⁹ THE WORLD BANK, "Towards a New Vision for the Forest of the Congo", <http://go.worldbank.org/XVVQH87U20>.

Pour répondre à l'ensemble des préoccupations soulevées ci-dessus, la présente analyse s'articule autour de quatre points essentiels suivants : 1) un état des lieux sur la contribution à l'économie nationale du secteur d'extraction ; 2) la marginalisation de la production industrielle et la montée en puissance du secteur artisanal ; 3) les limites d'une croissance impulsée par les mines ; et 4) la nécessité d'une économie diversifiée qui impliquerait, en particulier, une prise en compte plus conséquente du secteur agricole par rapport à celui d'extraction.

La gestion des ressources naturelles d'un pays est confiée à l'État par les citoyens. « *C'est dire que la transparence est plus qu'un vœu : c'est une exigence et un devoir de ceux qui ont reçu mandat de gérer l'État pour garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques* »¹⁰. Des travaux empiriques ont montré cependant que l'abondance des ressources naturelles est non seulement négativement corrélée à la démocratie, mais du fait de ces mêmes richesses le processus de démocratisation peut être freiné à certains égards¹¹. Par contre, la démocratie encouragerait une meilleure gestion des ressources naturelles si elle comporte de réels mécanismes de contre-pouvoir (*checks and balances*)¹². Nous nous proposons, en marge de cette étude, de tester la dernière proposition à la lumière du traitement réservé par l'Assemblée Nationale à quelques dossiers d'actualité suivants, en matière de gouvernance des ressources naturelles : (i) la révisitation et la renégociation des contrats miniers ; (ii) le moratoire sur les concessions et la reconversion des titres forestiers ; et (iii) la conclusion des nouveaux contrats miniers et pétroliers.

2. UN ÉTAT DES LIEUX DE L'EXPLOITATION MINIÈRE

Historiquement, les lignes de force de l'économie congolaise – ce qu'on a appelé ses principales « mamelles » – passaient par le cuivre, le cobalt et le diamant et, accessoirement, par les produits agricoles d'exportation. Ce trait, hérité de la politique coloniale qui était fondée sur l'exploitation des produits primaires destinés au marché extérieur, va non seulement façonner le reste de l'activité économique mais aussi rendre celle-ci très vulnérable aux variations de la conjoncture extérieure. Ce n'est donc pas le fait du hasard que les années dites de « croissance » aient coïncidé précisément avec l'époque de la bonne tenue du cuivre sur le marché mondial.

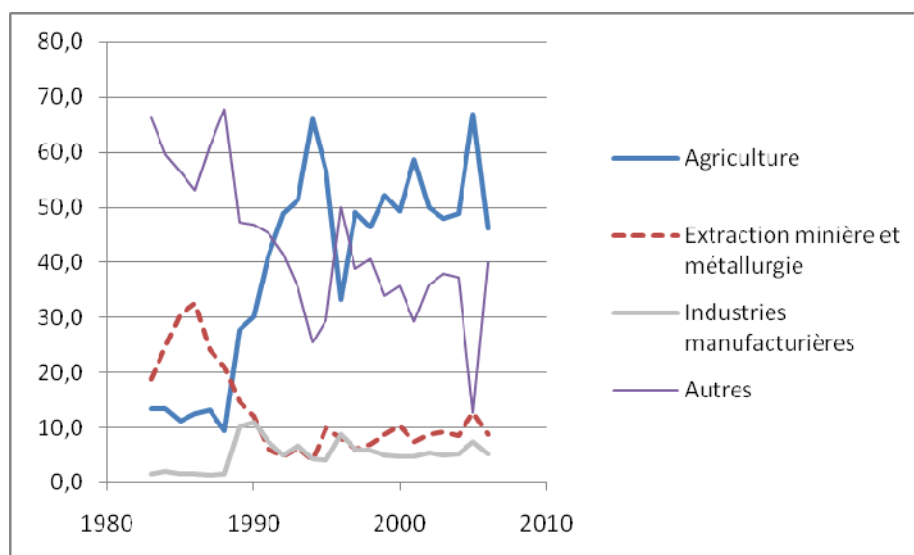
¹⁰ TAMBA, I., TCHATCHOUANG, J.-C., DOU'A, R., *L'Afrique Centrale, le paradoxe de la richesse : industries extractives, gouvernance et développement social dans les pays de la CEMAC*, Bonn/ Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2007, p. 122.

¹¹ JENSEN, N., WANTCHEKON, L., *op. cit.*

¹² COLLIER, P., HOFFLER, A., *Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies*, Department of Economics, University of Oxford, November 2007.

Bien que l'agriculture ait généré au départ l'essentiel du surplus économique, d'énormes investissements vont se concentrer, au fil des années, dans le secteur de l'infrastructure et des mines, au détriment de l'agriculture qui utilise une grande partie de la population active. Au moment de l'indépendance, ce « modèle de croissance » atteignait ses limites et des changements en profondeur devenaient nécessaires. Comme le rappelle Michel Norro, « l'indépendance politique n'a amené ni une réflexion sur le développement du pays ni une inflexion dans la politique des pouvoirs publics. Bien au contraire, malgré le discours de 'reconstruction', on a continué à privilégier les productions traditionnelles avec une concentration des efforts sur l'exploitation des ressources minières »¹³.

Figure 1. Évolution de la contribution des différents secteurs au PIB nominal, de 1983 à 2006



Source : Banque Centrale du Congo, *Rapports Annuels*.

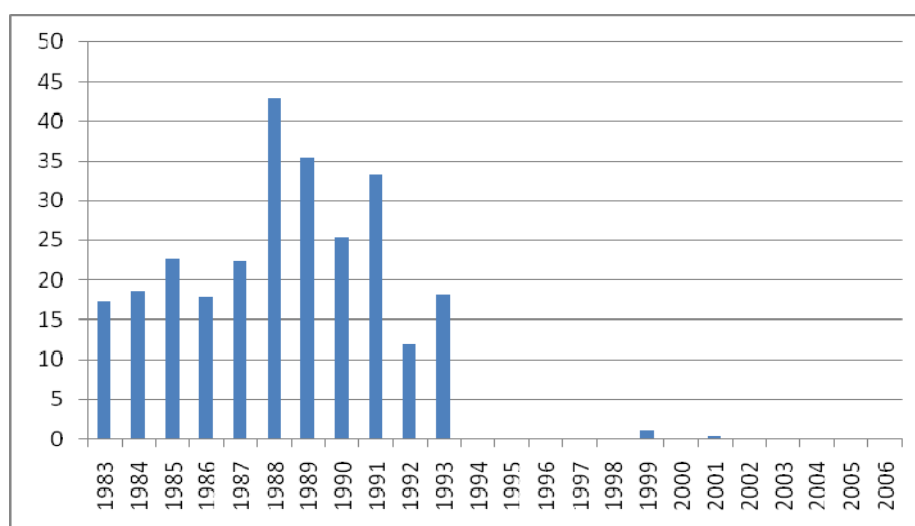
On note sur la figure 1 ci-dessus que la contribution au PIB nominal du secteur d'extraction minière et de la métallurgie s'est élevée jusqu'à un peu plus de 30 % avant de décliner progressivement et de se situer systématiquement, depuis la fin des années 1980, en dessous de la contribution du secteur agricole. L'importance relative de ce dernier secteur s'est, depuis lors, constamment accrue au détriment de l'extraction minière et des autres secteurs (eau et énergie, bâtiments & travaux publics, services marchands et non marchands). Avant l'indépendance, le pays a connu une croissance rapide, marquée par un bon comportement des productions primaires exportées. Il y a

¹³ NORRO, M., *op. cit.*

eu également une amorce de diversification des activités, notamment dans le domaine des productions manufacturières orientées vers la consommation intérieure : textiles, boissons, ciment, fabrications métalliques. Mais l'importance des industries manufacturières est demeurée très marginale dans le PIB.

Le cuivre a occupé une place dominante dans l'activité minière du pays, tant du point de vue de sa contribution au budget de l'État que des recettes d'exportation. La figure 2 renseigne sur l'évolution des taxes et contributions versées au Trésor par la Gécamines et son personnel, au cours de la période 1983-2001. D'une hauteur historique de 42,9 % en 1988, la contribution de la principale entreprise minière aux recettes budgétaires a progressivement décliné au cours des années 1990 avant de disparaître entre 1994 et 1998, puis de cesser d'exister totalement depuis l'année 2002.

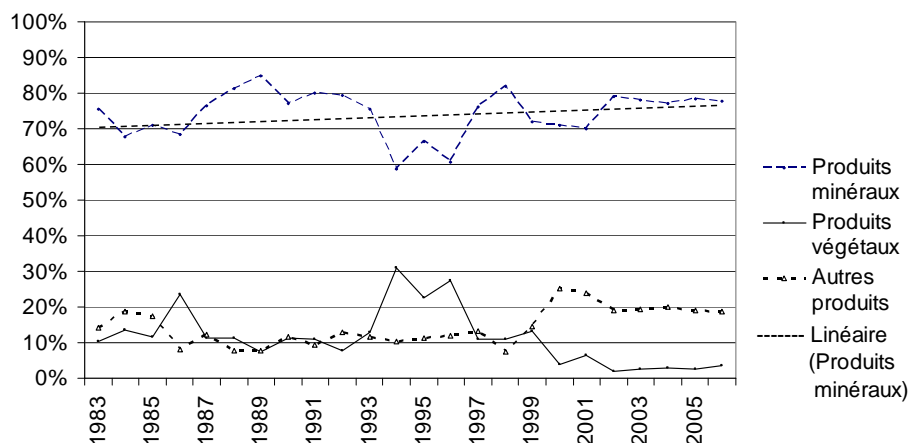
Figure 2. Évolution de la contribution de la Gécamines aux recettes budgétaires



Source : Banque Centrale du Congo, *Rapports Annuels*.

S'agissant des recettes d'exportations, les produits miniers pris globalement ont dominé systématiquement les produits végétaux et les divers autres produits. Comme le montre la figure 3 ci-après, la contribution des produits miniers aux recettes d'exportation est passée par exemple de plus de 40 % en 1983 à environ 98 % en 2003. Cette prédominance s'est maintenue autour de 85 % en moyenne en 2004-2006. Il faut cependant remarquer qu'avec le déclin du cuivre, c'est le diamant qui a pris le relais depuis lors.

Figure 3. Évolution des contributions relatives des différents produits aux recettes d'exportations



Source : Banque Centrale du Congo, *Rapports Annuels*.

Les contradictions du modèle d'accumulation mis en place au Congo expliquent l'origine et la persistance subséquente de la crise de l'économie sous le régime du président Mobutu, dont la gestion centralisée des ressources s'était organisée en faveur d'une bourgeoisie d'État gravitant autour du pouvoir et ayant investi principalement dans le commerce. L'expansion des recettes d'exportation, provenant essentiellement du cuivre, va entretenir pendant longtemps un climat d'euphorie poussant aux dépenses – souvent de prestige – et à l'endettement public extérieur. Quand les années de 'vaches maigres' vont survenir, il devenait alors difficile, pour l'État et pour certains groupes dominants, de réduire le train de vie et de permettre au pays de faire face notamment au service de la dette extérieure¹⁴. La vulnérabilité de l'économie congolaise, liée à sa dépendance extérieure, va apparaître au grand jour avec le retournement de la conjoncture économique mondiale lorsqu'il y eut, à partir de 1973, la montée vertigineuse des prix des produits pétroliers et la chute soudaine des cours des principaux produits d'exportation. L'éclatement de la guerre civile en Angola, à cette même époque, entraîna pour le Congo la fermeture durable du chemin de fer. Le détournement du trafic minier en direction de la voie nationale n'a fait qu'allonger le trajet d'évacuation et contribuer à la montée des coûts, alourdis par ailleurs du fait du vieillissement croissant de l'outil de production.

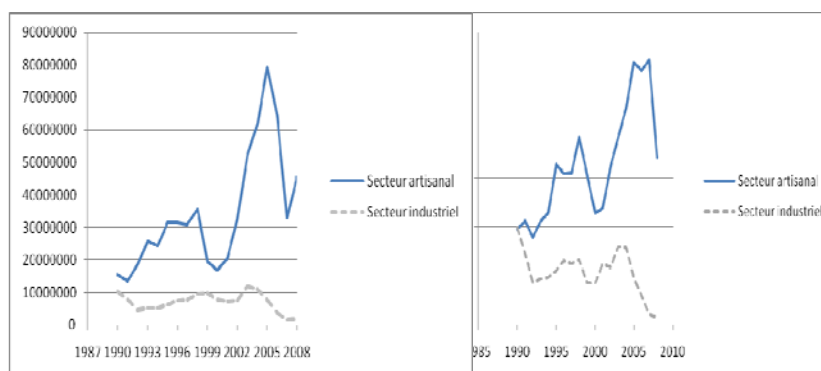
¹⁴ Voir KABUYA, F. K., TSHIUNZA M., "Patrimonialisme et implosion de l'État en RDC : quel avenir pour l'économie ?", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 289-316.

3. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SECTEUR ARTISANAL

Le secteur minier artisanal est actuellement le segment le plus important de l'activité minière du pays en termes de volume produit et en raison du nombre de personnes qui en dépendent. On estime en effet le nombre de creuseurs artisanaux entre 750 000 et 2 millions. Ceux-ci exploitent, selon la matière première concernée, entre 80 % et 100 % de la production totale. Ces artisans sont présents dans la production de la quasi-totalité des minerais : or en Ituri, diamants dans les deux provinces du Kasai, cuivre et cobalt au Katanga et cassitérite/coltan dans les deux Kivus. L'exploitation artisanale des substances précieuses – diamant et or – s'est répandue aujourd'hui au-delà des régions traditionnelles précitées, favorisée en cela d'abord par une politique de libéralisation de ce secteur, qui date des années 1980, puis par la déliquescence progressive du pouvoir d'État¹⁵.

Depuis le début des années 1990, avec le déclin du secteur minier public et l'absence d'investissements directs étrangers, des exploitations artisanales ont peu à peu remplacé la production industrielle. Cette évolution est particulièrement remarquable pour le diamant artisanal qui a supplanté la production industrielle tant en valeur qu'en carats, comme le renseignent les trois figures suivantes. Par ailleurs, le contexte de conflits armés, qui a régné dans l'Est du pays au cours de ces dernières années, a favorisé l'exploitation illégale des produits tels que la cassitérite et le coltan, au point d'en estomper complètement la production industrielle à partir de l'année 2000. La demande croissante de tantale de la part du secteur électronique n'a fait que renforcer cette tendance.

**Figure 4. Évolution des exportations des diamants
(en valeur) (en carats)**



¹⁵ Pour une analyse plus récente de l'évolution de la filière du diamant de production artisanale, voir GEENEN, S., MARYSSE, S., "La fin des diamants du sang...un futur brillant pour les diamants du Congo ?", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 331-355.

Figure 5. Évolution des exportations du diamant artisanal en % du total

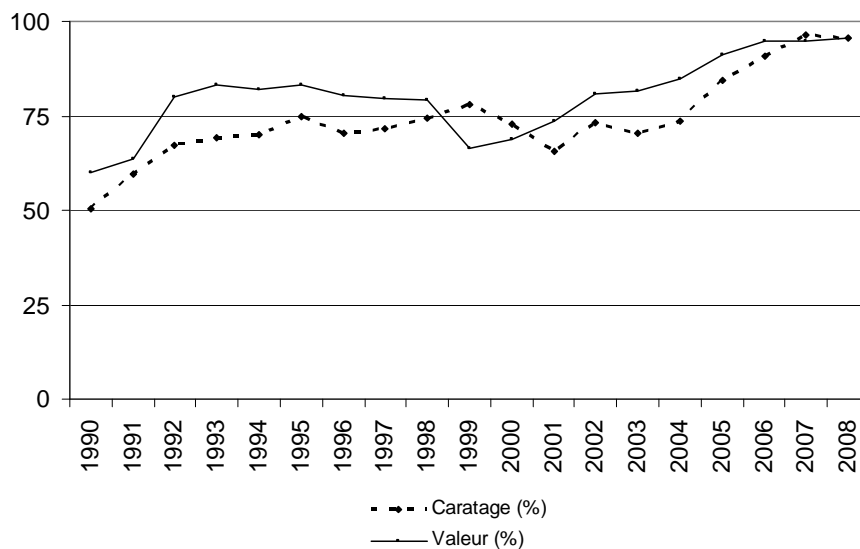


Figure 6. Évolution de la production de cassitérite et de coltan

	<i>cassitérite</i>		<i>coltan</i>	
	production artisanale (tonnes)	production industrielle (tonnes)	production artisanale (tonnes)	production industrielle (tonnes)
1990	-	2176	-	33,66
1991	-	1625	-	57,05
1992	-	1029	-	28,00
1993	-	1003	-	4,00
1994	-	897	-	1,69
1995	-	794	-	2,45
1996	-	3840	-	2,58
1997	-	3584	-	1,10
1998	326	2997	364,64	1,20
1999	295	1059	362,30	1,20
2000	1438	-	603,47	-
2001	987	-	362,40	-
2002	830	-	237,55	-
2003	1373	-	112,59	-
2004	3102	-	311,80	-
2005	6122	-	118,74	-
2006	2904	-	40,80	-
2007	14931	-	428,40	-
2008	5497	-	223,50	-

Source : Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM).

4. DÉFIS ACTUELS DE GOUVERNANCE

L'article 58 de la Constitution stipule : « *Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement* ». Ce précepte, transposé aux ressources naturelles, suppose d'abord que l'État instaure de la bonne gouvernance dans ce secteur, laquelle doit se matérialiser en premier lieu par la transparence dans les mécanismes d'attribution des concessions et titres d'exploitation et par une bonne traçabilité des revenus générés. La bonne gouvernance c'est aussi la culture de rendre compte à la nation de la gestion de ce patrimoine commun.

La bonne gouvernance est une question d'« institutions de qualité », qui ne peuvent cependant intervenir en l'absence d'une réelle demande pour elles. Ayant examiné globalement ce problème, Francis Fukuyama a constaté : « *Lorsqu'il existe une demande domestique suffisante, l'offre suit généralement... Un conflit interne peut créer la demande de bonnes institutions. Dans d'autres cas, il suffit plutôt d'un choc exogène brutal ... En l'absence de forte demande intérieure d'institutions, celle-ci peut venir de l'extérieur* »¹⁶. Ci-après, la revisitation des contrats miniers et l'institution d'un moratoire sur les concessions forestières intervenues en RDC illustrent parfaitement le cas d'une demande extérieure – émanant notamment de la Banque mondiale et des ONG internationales – pour la transparence dans la gestion des ressources naturelles.

La démocratie est considérée comme un important facteur susceptible de favoriser une bonne gouvernance, pourvu qu'elle s'accompagne de réels mécanismes de contre-pouvoir¹⁷. La démocratie est cependant un « bien privé » avec cette possibilité pour les uns d'acheter des votes, alors que le système de contre-pouvoir (*checks and balances*) est un « bien public » que les politiciens congolais, se réclamant de la majorité présidentielle au pouvoir, n'ont visiblement aucun intérêt à promouvoir. Ils estiment qu'« ayant gagné les élections », les partis d'opposition n'ont pas droit au chapitre. Ce comportement antidémocratique est clairement apparu dans les débats à l'Assemblée Nationale au sujet de conditions qui ont entouré la négociation par le gouvernement des nouveaux contrats pétroliers dans l'Ituri et de « contrats chinois » pour l'exploitation minière.

4.1. Demande extérieure pour la revisitation des contrats miniers et l'application d'un moratoire sur les concessions forestières

À la demande de la Banque mondiale, le gouvernement du Zaïre avait introduit, à la fin de 1995, des mesures pour privatiser le secteur minier et

¹⁶ FUKUYAMA, F., *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXI^e siècle*, Paris, La Table Ronde, 2004, p. 64.

¹⁷ Voir COLLIER, P., HOFFLER, A., *op. cit.*

attirer de nouveaux investissements privés par l'instauration de partenariats concernant plus de 20 mines appartenant à la Gécamines¹⁸. Depuis lors, de nombreux contrats miniers ont été signés dans un certain cafouillage aussi bien pendant la guerre de l'AFDL que durant les années du conflit armé ayant opposé les deux mouvements rebelles – le RCD et le MLC – au gouvernement de Kinshasa. La plupart de ces derniers contrats ont été déclarés « léonins »¹⁹.

Toujours sous insistance de la Banque mondiale, au total 60 contrats ont été soumis, en 2007, à une commission gouvernementale chargée de leur revisitation. Les contrats analysés devaient aboutir à trois catégories : *contrats miniers à maintenir* moyennant quelques légers réajustements (catégorie A), *contrats à réviser* (catégorie B) et *contrats à annuler* (catégorie C). À l'issue des travaux, il est apparu qu'aucune entreprise ne figurait dans la catégorie A. En d'autres termes, tous les contrats revisités étaient, soit à renégocier (39 dans la catégorie B), soit à annuler purement et simplement (22 dans la catégorie C). La presse avait fait état à l'époque de menaces qui auraient été proférées contre certains officiels ayant participé à la négociation des contrats, menaces tendant à bloquer le rapport de la commission *ad hoc*, faute d'obtenir le passage de certaines entreprises épinglées, de la catégorie C à la catégorie B et de la catégorie B à la catégorie A.

La commission de revisitation des contrats mise sur pied en avril 2007, pour une durée de trois mois avec possibilité de prorogation, n'a effectivement commencé ses travaux qu'en juin 2007. Elle a présenté son rapport au gouvernement en novembre 2007, tandis que ses conclusions et recommandations ont été notifiées aux entreprises le 11 février 2008. Aux fins de la finalisation du processus, un panel de ministres fut constitué. Il ne s'est réuni que pour adopter les termes de référence auxquels devaient se conformer les parties lors de la renégociation des contrats miniers. Les ministres membres de cette commission étant devenus « indisponibles », le Premier ministre s'est vu contraint de donner mandat au ministre des mines pour finaliser le processus à son niveau. À ce jour, 6 contrats miniers (Anglo Gold Ashanti, Banro, First Quantum, Gold Fields, Freeport-MacMoRan et Mwana Africa) font encore l'objet de travail de finalisation de leurs revisitation. Ce processus est loin de calmer les esprits : le ministère des mines, mis récemment sur la sellette par les média étrangers, a été obligé de s'en expliquer²⁰.

C'est encore la Banque mondiale qui, en 2002, a convaincu le gouvernement de transition d'annuler 163 titres forestiers non-conformes, couvrant 25,5 millions d'hectares de forêt tropicale humide. La plupart de ces

¹⁸ Voir MAZALTO, M., « Réforme de la législation minière et rôle des institutions multilatérales de financement dans le développement du secteur minier en RDC », Groupe de Recherche sur les Activités Minières en Afrique (GRAMA), Montréal, avril 2004, p. 3.

¹⁹ Voir LUTUNDULA, A. P., MUIPIRA, M. I., « 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 », Kinshasa, Assemblée Nationale, 2005.

²⁰ Voir l'article « Contrats miniers : les précisions du gouvernement », in *Le Potentiel*, 23 avril 2009, p. 2.

titres étaient « dormants ». En dépit de cela, en 2006, les membres du gouvernement de transition avaient signé 107 nouveaux contrats avec les sociétés forestières, sous le couvert de redéfinition, d'échange, d'ajustement et de relocalisation d'anciens titres, tandis que d'autres concernaient des titres complètement nouveaux. Près de la moitié des 156 titres existants en 2007 se situaient dans des zones forestières intactes, et donc critiques pour le stockage du carbone et la protection de la faune.

En application de l'article 155 du Code forestier, le gouvernement a procédé à la conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession.

La Commission Interministérielle instituée à cet effet avait reçu 156 requêtes de conversion pour les 6 provinces forestières. Sur un total de 22.354.669 hectares des titres soumis à la conversion, l'ensemble des titres jugés convertibles représentait une superficie de 7.001.970 hectares (soit 31,32 %) pour 46 titres. En revanche, les titres non convertibles couvraient une superficie totale estimée à 15.352.699 hectares (soit 68,68 %) pour 110 titres.

La question qui s'impose ici est de savoir : Pourquoi la Banque mondiale, en sus du secteur minier, s'intéresse-t-elle tant aux forêts de la RDC ? En somme, la vision qu'elle défend est la suivante : « *l'avenir des forêts ne peut pas être confié aux forces du marché ni aux initiatives individuelles. Des actions au plus haut niveau politique et l'engagement de toutes les parties sont nécessaires pour gérer ces forêts dans l'intérêt public...* ». En conséquence, la Banque mondiale a recommandé au gouvernement : (i) d'assainir le cadre d'exploitation en maintenant le moratoire sur l'octroi de nouvelles concessions, en procédant à la révision des anciens titres et la résiliation des titres non valides ; (ii) de mieux réguler la filière bois notamment en instaurant des pénalités, une rétrocession de 40 % de la taxe de superficie aux provinces et territoires, et la mise en place des cahiers des charges sociales et des plans d'aménagement ; et (iii) de développer les forêts communautaires et réhabiliter les aires protégées dans les espaces de production.

La contribution du secteur forestier au PIB est restée très inférieure, soit en moyenne autour de 1 % ces dernières années. Ceci constitue, estime-t-on, un paradoxe au regard des potentialités en ressources forestières dont dispose le pays. Selon le Centre Forestier Tropical, sur les 86 essences exploitables, on en recense 78 dans les forêts congolaises. Cependant, 30 essences seulement font actuellement l'objet d'une exploitation plus ou moins régulière. Parmi elles, il y a des essences qui sont surexploitées au risque d'un écrémage.

Les pressions grandissantes des ONG internationales et la perspective d'un tarissement des ressources naturelles incitent aujourd'hui les gouvernements et les bailleurs de fonds à travers le monde à changer leurs comportements dans le sens d'une utilisation plus efficace de la rente des ressources naturelles. L'exploitation forestière en Afrique suscite en particulier une grande attention allant au-delà des enjeux purement locaux, à cause de la question du *réchauffement climatique*. Près de 25 % des émissions mondiales

de gaz à effet de serre découlent de la *disparition des forêts tropicales*. La RDC détient à elle seule 8 % du *carbone terrestre* stocké dans les forêts vivantes au niveau mondial. D'ici 2050, la *déforestation* en RDC pourrait libérer jusqu'à 34,4 milliards de CO₂, soit l'équivalent des émissions du Royaume-Uni au cours des soixante dernières années.

4.2. Conclusion des nouveaux contrats pétroliers et miniers : les avatars d'une démocratie

L'accès au pétrole est généralement concrétisé par quatre types de contrats : le contrat de *concession*, le contrat de *partage de production*, le contrat d'*assistance* et le contrat d'*association*. La RDC est dans le régime de concession. Dans ce régime, la société pétrolière fait l'avance des frais d'exploration et, en cas de découverte, supporte l'intégralité des coûts de développement et d'exploitation. Elle peut récupérer sa mise de fonds grâce à un échéancier d'amortissement. D'après un observateur averti, ce système a donné aux sociétés une très grande autonomie pour exploiter le pétrole congolais pendant beaucoup d'années sans un véritable contrôle du gouvernement sur leur fonctionnement²¹. Les droits conférés aux firmes pétrolières sont cependant limités à la reconnaissance, à l'exploitation et au traitement des hydrocarbures, sans porter préjudice au droit de propriété de l'État sur le sol et le sous-sol congolais.

Inversant la tendance du contrat de concession qui a prévalu jusqu'ici en RDC, le gouvernement a opté pour la conclusion désormais des contrats de partage de production, en commençant par le pétrole du Graben Albertine dans l'Ituri. Le ministre des hydrocarbures, Mende Omalanga, avait initialement essayé d'imposer à la société TULLOW un partenariat avec HERITAGE OIL. Celle-ci opérait déjà aux confins de la frontière ougandaise. N'ayant pas réussi à matérialiser ce partenariat, ledit ministre a finalement concédé cette zone pétrolière à l'association DIVINE INSPIRATION et HERITAGE OIL. L'opinion avait vivement décrié cette attribution au motif d'opacité ayant entouré les négociations. Bien qu'interpellé devant l'Assemblée nationale, le ministre des hydrocarbures, qui est un membre influent de la coalition majoritaire au pouvoir, s'en était tiré à bon compte, puisqu'il n'a été, plusieurs mois plus tard, que déplacé pour un autre ministère dans le cadre du mouvement de restructuration gouvernementale, à l'arrivée du nouveau Premier ministre Muzito.

La même connivence s'est observée à l'occasion de l'audition devant l'Assemblée nationale des membres du gouvernement impliqués dans la conclusion des « contrats chinois »²². Bien que qualifié de « gagnant-gagnant »

²¹ BAFALA ITUMBELA, J., cité par KIALA, R., in *Le Potentiel*, 8 février 2008.

²² Comme on le sait, le gouvernement de la RDC a signé le 17 septembre 2007 un accord préliminaire avec un groupe d'entreprises chinoises pour la réalisation d'importants investissements dans les infrastructures (routes, chemins de fer, voiries urbaines, hôpitaux et centres de santé, établissements d'enseignement) à financer par les prêts d'Exim Bank de Chine

par les deux parties, ce « contrat du siècle » a cependant soulevé beaucoup de vagues, aussi bien dans les milieux des bailleurs de fonds multilatéraux que dans l'hémicycle même de l'Assemblée Nationale. Si les institutions de Bretton Woods continuent à s'inquiéter au sujet notamment de conséquences du prêt chinois sur la soutenabilité de la dette extérieure de la RDC, par contre, les députés de l'opposition tenaient à s'assurer de l'opportunité du *deal* et de ses avantages éventuels pour le pays et pour la population. Pour les députés de la majorité, la cause était déjà entendue et il ne restait plus, aux uns comme aux autres, qu'à s'aligner sur lesdits contrats, considérés opportunément comme une bouée de sauvetage pour les « Cinq chantiers » du président de la République. Motivation électorale oblige !

4.3. La traçabilité en question des revenus pétroliers...

Rarement la Banque mondiale s'est-elle intéressée à la gestion des ressources pétrolières en RDC qu'elle ne l'a fait aussi ouvertement pour les mines et les forêts. Les réserves pétrolières de ce pays seraient-elles si insignifiantes, quantitativement et qualitativement, pour ne pas présenter un quelconque intérêt stratégique ? Faut-il simplement présumer que les multinationales du pétrole veillent aussi aux intérêts de ce pays et de sa population ? Dans tous les cas, ces questions devront, tôt ou tard, être adéquatement adressées pour dissiper tout malentendu au sujet par exemple de la traçabilité des revenus pétroliers.

Théoriquement, en matière de ressources naturelles, l'État dispose de quatre mécanismes pour générer des recettes : les taxes sur les gisements, les droits d'exploitation ou *royalties*, les impôts sur les bénéfices et les participations publiques. En RDC, les taxes sur les gisements miniers, c'est-à-dire les taxes sur la concession, sont généralement faibles par rapport aux autres taxes²³. Les *royalties* sont prélevées en fonction de la quantité produite, indépendamment du bénéfice réalisé. L'inconvénient majeur de cette taxe, estime-t-on, est qu'elle accroît les dépenses de fonctionnement, l'exploitation d'une ressource risquant ainsi d'être repoussée à plus tard pour des raisons de rentabilité²⁴. En général, les opérateurs du secteur minier estiment, eux, que l'imposition des bénéfices est juste par rapport aux *royalties*. Par contre, l'État y est réticent craignant que les entreprises ne dissimulent une partie de leurs bénéfices dans le bilan. Qui plus est, au cours de premières années

en contrepartie du droit d'accès aux gisements miniers et d'exploitation en *joint venture* avec la Gécamines d'un certain nombre de produits miniers. Pour les détails, voir MARYSSE, S., GEENEN, S., "Les contrats chinois en RDC : l'impérialisme rouge en marche ?", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 287-313.

²³ Elles sont versées à raison de 50 % au Cadastre minier (CAMI), 26 % au Secrétariat Général des Mines, 16 % au Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM) et 3 % à la Cellule Technique de Coordination et de Planification (CTCPM), pour le maintien de l'infrastructure administrative.

²⁴ Voir BGR et KFW, *Les ressources naturelles en République démocratique du Congo – Un potentiel de développement ?*, Discussion et débat 50, Frankfurt am Main, avril 2007, p. 40.

d'exploitation, les projets ne sont généralement pas soumis à l'impôt en raison de l'amortissement. Ce n'est que bien plus tard que l'État perçoit des recettes. Malgré leurs inconvénients, les *royalties* offrent cependant l'avantage d'être directement exigibles et donc d'assurer à l'État des rentrées en caisse dès le premier jour d'exploitation.

L'enjeu majeur de toute politique de fiscalisation des ressources naturelles réside dans un juste prélèvement de la rente, de manière à laisser aux exploitants un certain élément d'incitation permettant de justifier la poursuite de leurs activités. Le tout se joue donc dans la structuration du système même de taxation. Les exploitants tirent leur profit de deux éléments distincts: 1) de l'extraction de la rente ; et 2) du rendement sur le capital ainsi que sur la technicité et le risque encouru. Sachant cela, l'État aurait tout intérêt à concevoir deux taux d'imposition différents sur les deux composantes précitées du profit des exploitants. En réalité, l'État ne dispose pas d'information nécessaire à cet effet pour procéder à une telle décomposition, et encore moins est-il informé du profit réel des firmes. Cette asymétrie d'information est à son désavantage puisqu'il n'a d'autre choix que de s'en remettre aux déclarations des entreprises sur les quantités produites et les chiffres d'affaires générées par l'exploitation des ressources naturelles.

La RDC compte trois grands bassins avec des indices d'existence du pétrole : le bassin côtier à Moanda dans la province du Bas-Congo, le bassin de la Cuvette centrale et le Graben Albertine en Ituri dans la Province Orientale. Nonobstant cela, l'exploitation pétrolière reste concentrée dans le littoral de Moanda. La superficie concernée est de 6.000 km² dont 1.012 km² *offshore* et 4.988 km² *on shore*. On a dénombré à ce jour cinq principales firmes qui exploitent et produisent du pétrole à Moanda : PERENCO-REP et LIREX en terre ferme, MIOC, TEIKOKU et ODS Ltd en mer. Mais en vérité, depuis la cessation d'activités des opérateurs comme CHEVRON et FINAREP, seule PERENCO opère réellement et intensivement à Moanda depuis 2000. Les autres entreprises remettent leur programme d'activités à cette dernière, en raison de leur faible production ne permettant pas d'atteindre globalement une performance acceptable²⁵.

En haute mer, l'opérateur PERENCO a installé un tank géant d'une capacité de 300.000 barils qui recueille toute la production journalière de la firme. Aussitôt que le récipient se remplit, l'opérateur charge tout le brut dans un tanker pour l'exportation. « *La grosse difficulté réside dans la quantification du brut réellement extrait. Jusqu'à preuve du contraire, personne à Moanda n'en connaît à proprement parler la hauteur, pour la simple raison que personne justement n'assiste au chargement dans les terminaux* »²⁶. Autrement dit, la quantité de brut réalisée est simplement déclarative. Les firmes MIOC et ODS font généralement leurs déclarations dans les 60 jours après l'exportation

²⁵ Voir BABI, K., DI MAPIANDA BAKULU, J., *Le Pétrole de Moanda au Bas-Congo : Qui en bénéficie ?*, Southern Africa Resource Watch (SARW), Rapport de recherche n° 2, Johannesburg, novembre 2008.

²⁶ *Ibidem*.

de leur brut, tandis que PERENCO-REP et LIREX le font dans les 15 jours. De tels délais ouvrent la voie à plusieurs manipulations possibles des comptes d'autant plus que les services taxateurs gouvernementaux n'ont ni la capacité, ni les moyens pour réellement imposer ces entreprises dans les vraies proportions de ce qu'elles exploitent et exportent.

À la suite d'une récente investigation²⁷, il est noté, dans un rapport soumis au gouvernement par la firme d'audit KPMG, que la production *offshore* n'est pas mesurée directement par un compteur, mais déterminée indirectement par différence entre la production *on shore* et le jaugeage des citernes du tanker de stockage. Le constat est identique en ce qui concerne le comptage de l'exportation : l'existence d'une jonction centrale dans le pipeline en amont du tanker de stockage suscite des doutes quant à une utilisation appropriée des compteurs à l'exportation. L'absence de documentation concernant la courbe certifiée d'étalonnage des compteurs n'a pas permis au cabinet d'audit externe précité de se prononcer sur la procédure de comptage à l'exportation.

Curieusement, l'analyse des deux conventions pétrolières en vigueur menée par la firme d'audit externe montre qu'il n'existe pas de dispositions contractuelles concernant le suivi et contrôle des opérations des exploitants par les autorités. Bien plus, ces conventions conclues pour une durée maximale de 30 ans, ont connu chacune un renouvellement anticipé de leur validité, soit 8 ans et demi en avance pour l'*offshore* et 11 ans en avance pour l'*on shore*. Ces renouvellements apparaissent comme des avantages à long terme octroyés par l'État aux opérateurs, sans contreparties clairement justifiées pour lui !

5. LIMITES D'UNE CROISSANCE IMPULSÉE PAR LES MINES

Evoquant l'expérience de nombreux pays dans le monde²⁸, la Banque mondiale considère que l'exploitation minière peut induire une croissance économique aussi rapide que durable et contribuer à un allègement accéléré de la pauvreté en RDC²⁹. Dans le passé, les mines étaient d'ailleurs le moteur de l'économie congolaise. « *Mais, au fil des ans, les recettes et autres retombées de ce secteur n'ont pas été utilisées d'une manière rationnelle ou durable, en grande partie du fait de graves problèmes de gouvernance...* »³⁰ Comme nous l'avons déjà indiqué, non seulement l'industrie minière s'est effondrée, mais depuis lors, elle a cédé la place à un secteur artisanal et informel en expansion.

Sortant d'un long conflit civil et ayant récemment organisé des élections démocratiques, la RDC jouit, selon la Banque mondiale, d'un

²⁷ Voir KPMG, *Audit du secteur pétrolier en République Démocratique du Congo*, Volume 1, Executive Summary, octobre 2008, p. 17.

²⁸ Notamment les cas du Chili, de l'Argentine, du Botswana, de la Tanzanie, de l'Afrique du Sud, de l'Australie et du Canada.

²⁹ Voir BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, octobre 2007.

³⁰ *Ibidem*, p. 5.

contexte favorable pour bénéficier d'importants apports de capitaux extérieurs, grâce aux exportations de matières premières à la faveur du mouvement de hausse des cours qui prévalait. Partant des hypothèses qui étaient valables avant l'éclatement de la crise financière internationale, les services de la Banque mondiale avaient estimé que le secteur minier pourrait contribuer au PNB à hauteur de 5 milliards de USD (soit environ 50 % du PIB de 2007) et aux recettes fiscales à hauteur de 730 millions de USD, à l'horizon 2013-2017.

La stratégie de croissance prônée se fonde sur la *redynamisation du secteur privé* à l'aide de politiques et de réformes appropriées (amélioration du climat des affaires, accès au crédit, promulgation des nouveaux codes minier, forestier, du travail et des investissements). La *bonne gouvernance* et *l'assainissement du climat de l'investissement* sont postulés comme conditions majeures à la promotion des activités minières en RDC. La transparence dans les décisions et la traçabilité des revenus devraient caractériser cette bonne gouvernance. La *réforme des entreprises publiques* (essentiellement du secteur de l'énergie et des transports) est également considérée comme critique à l'expansion de l'activité minière.

À sa décharge, la Banque mondiale a cependant nuancé la portée de cette stratégie d'impulser la croissance économique à partir des mines, en mettant en garde contre les effets inhibiteurs possibles de trois facteurs, dont l'un est exogène (l'évolution des cours mondiaux des produits de base), et les deux autres sont endogènes (l'instabilité politique et la culture rentière). De ces trois facteurs, seuls les cours mondiaux échappent largement au contrôle du gouvernement.

Et pourtant, dans l'euphorie des cours du cuivre qui avaient atteint le niveau de 9.000 USD la tonne, il a été constaté que « 4 542 titres miniers ont été 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 ... Ces données illustrent (certes) l'impact rapide d'une réforme basée sur le retrait de l'État des secteurs productifs, relayé par l'arrivée massive des investisseurs privés »³¹. Mais en réalité, certains investisseurs ont utilisé leurs titres miniers pour spéculer sur les marchés internationaux, tandis que d'autres se sont livrés avec leurs permis de recherche à une exploitation frauduleuse en sous-traitance, voire à un recours illégal aux mineurs artisanaux pour contenir leurs coûts d'exploitation. Comme on le sait maintenant, les événements se sont précipités depuis lors, une grave crise financière internationale a éclaté et les cours des matières premières se sont fortement effondrés.

Les conséquences de cette crise ont été diversement ressenties au Katanga, comme l'a admis le ministre des Mines lors d'une question orale à l'Assemblée nationale³². Les entreprises titulaires de droits et titres miniers,

³¹ MAZALTO, M., *op. cit.*, pp. 62-63.

³² Voir MINISTÈRE DES MINES, *Réponse à la question orale de l'Honorable Kienge Dyashi*, décembre 2008.

c'est-à-dire ayant parcouru tout le processus normal tel que fixé par le Code minier jusqu'à l'implantation des industries, ont modérément subi les effets de la crise car possédant un cash-flow leur permettant de résister à ceux-ci. Elles ont cependant diminué leurs activités ou annoncé de le faire. C'est le cas, entre autres, de RUASHI MINING, ANVIL MINING, TENKE FUNGURUME MINING, etc. Par contre, ce sont les entreprises détentrices des entités de traitement et de transformation, ainsi que les comptoirs d'achat et de ventes des substances minérales, qui ont subi un coup dur de la crise. Au Katanga, par exemple, sur 75 sociétés en activité, 42 ont fermé. Cette catégorie d'entreprises est celle qui a coutume d'acheter les produits miniers d'exploitation artisanale.

L'incertitude sur une remontée rapide des cours mondiaux n'autorise pas de croire que l'industrie minière va se relever de si tôt. Il est cependant surprenant de constater qu'en attendant de meilleurs jours, les autorités congolaises fondent leur stratégie de lutte contre la crise actuelle du secteur sur la redynamisation de l'artisanat minier par des mesures financières d'incitation, des mesures administratives d'allègement de la trésorerie des entreprises et autres mesures de regroupement des exploitants artisanaux en coopératives. S'agissant par exemple des mesures financières, la redevance annuelle anticipative pour l'entité de traitement d'hétérogénite de cuivre a été ramenée de 50.000 USD à 8.000 USD pour la catégorie A, et de 100.000 USD à 12.000 USD pour la catégorie B. Les droits de sortie ont ramenés indistinctement à 1 %, alors qu'ils étaient auparavant fixés à 4 % pour le diamant, 1,5 % pour l'or et à 3 % pour l'hétérogénite, le cuivre, la cassitérite, le coltan et le wolframite. La redevance annuelle anticipative pour l'or est rabattue de 50.000 USD à 5.000 USD, et la caution ramenée de 25.000 USD à 2.500 USD.

Plus d'un défi doivent être relevés s'il faut compter sur l'activité minière pour une relance économique soutenue. À court terme, il y a d'abord un manque de progrès significatif dans l'amélioration du climat des affaires. En 2009, la RDC occupe la 154^{ème} place sur 181 pays dans le classement des économies *Doing Business* établi chaque année par le groupe de la Banque mondiale, alors qu'elle était à la 148^{ème} position en 2008 : donc un recul de 6 places. Par ailleurs, la réforme des entreprises publiques piétine alors que les miniers industriels en attendent beaucoup : la Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC) et la Société Nationale d'Electricité (SNEL) doivent être restructurées en vue de l'amélioration de leurs prestations. À long terme, il faut trouver les capitaux nécessaires pour financer les activités minières industrielles et mettre en place les infrastructures de base indispensables. Dès lors, il ne reste plus que le secteur minier artisanal apparemment moins exigeant. Mais peut-il répondre aux énormes attentes placées sur lui ?

L'exploitation minière artisanale est inefficace. D'abord, les activités de ce secteur se mènent à ciel ouvert et parfois en profondeur par creusement ou forage. La productivité y est réduite du fait de matériels très rudimentaires et peu efficaces utilisés : pelles, cordes, barres de mine, tamis, torches, piques,

etc.³³ Les techniques d'exploitation ainsi déployées étant incontrôlées, elles tendent à favoriser un épuisement rapide des gisements. En outre, la multiplication des excavations pour la prospection des gisements plus prometteurs est une prime à la destruction rapide de l'environnement, aux érosions et ravins.

Bien que la législation prévoie, depuis 2002, la création de périmètres dits « artisanaux », il semble qu'au niveau du pouvoir central priorité ait été donnée à l'attribution de concessions aux investisseurs privés étrangers. Ainsi, livrés à eux-mêmes, les mineurs artisanaux investissent des sites abandonnés ou encore non exploités par le secteur industriel³⁴. Dans ces conditions, à l'image du Far West, l'exploitation minière artisanale conduit à l'encombrement humain sur un espace physique très réduit pour chacun des prospecteurs, ce qui crée inévitablement des externalités négatives. Inciter les artisans à quitter les zones d'exploitation industrielle et les concessions des entreprises serait une solution à l'expansion de l'activité minière industrielle, à condition de développer pour eux des sources alternatives de revenus. Une telle perspective est difficilement envisageable au regard de pressions politiques et considérations morales faisant apparaître ce segment de l'économie comme un refuge opportun et relativement rémunérateur pour les sans-emplois. Au demeurant, les possibilités de gains rapides dans le secteur minier artisanal ont drainé des gens au détriment de l'agriculture et même de l'école.

6. CONCLUSION

Au départ, le secteur moderne de l'économie congolaise est né et s'est développé pour répondre aux besoins du marché mondial. Il s'est donc naturellement concentré sur l'exploitation de ressources naturelles. De lourds travaux d'infrastructures ont été réalisés pour permettre l'évacuation des biens exportés, mais ces infrastructures ne servaient qu'à quelques produits dont essentiellement les minerais. Et pourtant, plus de 80 % de la population vivent de l'agriculture en milieu rural. Face aux défis actuels du développement, il faut imaginer comment accroître et maintenir le taux de croissance économique, réduire la pauvreté et assurer un niveau satisfaisant de dépenses publiques dans les secteurs prioritaires. L'agriculture répondrait bien à de tels défis.

Environ les 2/3 de la population vivent aujourd'hui en deçà du seuil de pauvreté de 1 USD par jour ; 70 % de cette même population est menacée par l'insécurité alimentaire tandis que 16 millions d'individus souffrent d'une malnutrition chronique. D'après des observateurs avisés, la RDC est en mesure, grâce à son vaste potentiel biophysique, de nourrir au moins le 1/3 de sa population, pourvu que soient suffisamment mises en valeur ses ressources en

³³ Voir SOLO, M., MBIKAYI, C., *L'industrie du diamant en République Démocratique du Congo : pour quel développement ?*, Southern Africa Resources Watch (SARW), Johannesburg, Rapport de recherche n° 3, novembre 2008.

³⁴ *Ibid.*, p. 65.

terre cultivable et en eau. Mais, elle fait face à une contrainte sévère : la quantité et la qualité des routes de desserte agricole³⁵. L'évidence empirique suggère une corrélation négative entre l'absence de routes et la pauvreté en particulier en milieu rural.

Si l'on devrait se féliciter par exemple des investissements prévus dans le cadre des « contrats chinois » en échange de l'exploitation des minerais, on devrait également s'interroger d'une part sur l'opportunité de reproduire un modèle de développement qui s'est implanté au détriment de l'agriculture et, d'autre part, sur l'orientation des routes, la localisation des écoles et des hôpitaux à construire dans le cadre précité. Ces infrastructures contribueront-elles au désenclavement des ruraux et à leur essor social ?

C'est le taux de croissance de la capacité d'offre qui est le facteur déterminant à long terme de l'augmentation de la richesse et du bien-être : directement sous forme de revenus, indirectement par la jouissance de biens publics (santé, éducation, infrastructure). Plutôt que de ne miser que sur les minerais, la RDC aurait tout intérêt à diversifier ses sources de revenus d'autant plus que l'incertitude qui plane sur la fin de la crise financière internationale rend hypothétique le regain d'activité dans le segment industriel de ce secteur. La politique de croissance économique et de lutte contre la pauvreté en RDC gagnerait donc à se concentrer sur le monde rural.

Kinshasa, avril 2009

³⁵ Voir HEADEY, D., ULIMWENGU, J., FUNES, J., YOU, L., "Paving the way for development: The impact of road infrastructure on agricultural production and household wealth in the Democratic Republic of Congo", recherche en cours à l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.