

LA RÉFORME DU SECTEUR DES RESSOURCES NATURELLES : HISTORIQUE, ENJEUX ET BILANS

par Garry Sakata

Abstract

The transformation of the natural assets sector in the RDC has not – at least yet – succeeded in guaranteeing the expected economic and social growth. The present article shows that the archaic character of the judicial system, which is the fundamental postulate for justifying the transformation, should not have been considered the principal factor in earlier failures. Other factors should equally have been taken into account, e.g. the necessary strengthening of institutional capacities and the political will to have adopted measures succeed. The study also points out the existence of divergent perceptions concerning the reforms by the principal interested actors – international financial institutions, the state and local communities. It shows that the responsibility for the failure of the reform is shared but different from actor to actor. It concludes that expectations concerning formal law ought to be curtailed.

1. INTRODUCTION

Les réglementations jouent souvent un rôle prépondérant dans le système de protection, de conservation et d'exploitation des ressources naturelles. L'efficacité et l'effectivité de celles-ci dépendent non seulement de leur contenu mais également de leur mise en œuvre. Cette mise en œuvre est, à son tour, conditionnée par le modèle ou la capacité institutionnelle existants. En 2002, le législateur congolais a opéré d'importantes réformes dans le domaine des ressources naturelles. Il a doté de nouvelles lois le secteur forestier (loi du 29 août 2002) en remplacement du décret du 11 avril 1949 et le secteur minier (loi du 11 juillet 2002) en lieu et place du décret du 2 avril 1981. L'objectif global était de voir les ressources naturelles de la RDC contribuer à la relance économique, au développement rural et à la réduction de la pauvreté, tout en préservant sur le long terme l'intégrité des écosystèmes et l'environnement. Cependant, l'enthousiasme et les espoirs qui avaient accompagné l'élaboration et l'adoption de ces deux codes tendent de plus en plus à s'estomper tant il est vrai que les populations n'ont pas encore senti les changements annoncés parfois comme imminents.

Il faut dès lors s'interroger. Les principales questions qui se posent à la suite de ces réformes sont les suivantes :

- les ressources naturelles s'en sont-elles trouvées mieux gérées ?
- ont-elles depuis lors profité aux populations ou au pays ?
- le diagnostic ciblé, à savoir l'archaïsme de l'ancien juridique, était-il le seul indiqué pour justifier la réforme ? N'était-ce pas plutôt une question d'absence de capacités institutionnelles à mettre en œuvre de façon harmonieuse les textes légalement adoptés ?
- à qui incombe la responsabilité du bilan assez mitigé de la gestion des ressources naturelles ?

Avant de répondre à ces questions, nous décrivons d'abord les causes immédiates qui ont justifié la réforme. Il s'agira de relever le paradoxe existant entre le niveau des richesses du pays, d'une part, et la pauvreté des populations et l'état peu rassurant de l'environnement, cela dans un contexte juridique archaïque. Ensuite, nous retracerons l'itinéraire des réformes en mettant en exergue le rôle des acteurs internationaux et nationaux. Enfin, nous dresserons le bilan juridique depuis l'adoption des instruments régissant le secteur étudié.

2. LES CAUSES JUSTIFICATIVES DE LA RÉFORME

2.1. Richesses naturelles et pauvreté de la population

Les observateurs s'accordent à reconnaître que « la conjoncture de la RDC est unique à plusieurs égards. Une première particularité est le décalage entre la pauvreté des gens et l'abondance des ressources naturelles »¹. En plus, insistent-ils « la RDC est sans doute l'un des pays du monde où ce paradoxe est le plus flagrant »². La RDC posséderait donc d'énormes richesses naturelles³. Cependant, l'énormité de ces richesses contraste paradoxalement avec le niveau du développement du pays, la pauvreté de ses populations et la dégradation continue de l'environnement. Non seulement, le Rapport annuel 2006 du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) classe la RDC à la 167^{ème} sur 177 pays selon l'indice de développement humain mais également le tableau du *Document de stratégie et de croissance pour la réduction de la pauvreté 2006* (DSCR) ci-dessous indique la part de pauvreté de chaque province du pays.

¹ DEBROUX, L. et al., *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, Rapport collectif par des équipes de la Banque mondiale, du Center for International Forestry Research (CIFOR, du Centre International pour la Recherche Agronomique), 2007, p. 29.

² *Ibidem*.

³ À titre d'exemple, les ressources en eau de surface du pays représentent 52 % des réserves totales du continent africain et couvrent environ 86.080 km², soit 3,5 % de la superficie du pays. Dans le domaine de la faune et de la flore, la RDC est la première à l'échelon africain en ce qui concerne la diversité des mammifères et des oiseaux, et la troisième pour la diversité floristique, après Madagascar et l'Afrique du Sud. En matière d'énergie, le potentiel hydroélectrique de la RDC est le 4^{ème} au monde avec 600 milliards de kWh. Le principal site hydroélectrique est celui d'Inga. En matière de ressources naturelles, selon le Rapport dressé par la Coopération allemande sous le titre *Les ressources naturelles en RDC – Un potentiel de développement ?*, KfW Entwicklungsbank et l'Institut fédéral allemand des sciences de la terre et des matières premières (BGR), avril 2007, n° 50, p. 4, la part de la RDC dans les réserves mondiales est réparti comme suit : « le cobalt (36 % des réserves mondiales), le tantale (25 – 65 %), l'étain (7 %), le cuivre (6 %) et les diamants (25 %) ». En matière forestière, la RDC abrite la plus vaste forêt d'Afrique et la deuxième forêt tropicale du monde. Elle dispose d'un couvert forestier allant de 128 à 170 millions d'hectares soit 47 pour cent des forêts d'Afrique. C'est le deuxième massif de forêt tropicale dans le monde après le Brésil et le cinquième pays forestier du monde après la Russie, le Canada, les États-Unis et le Brésil, devant l'Indonésie, la Malaisie, et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (Source : FAO, *Global Forest Resources Assessment*, Rome, Food and Agriculture Organisation, 2005, <http://www.fao.org/forestry/site:fra2005/fr>).

Tableau 1. La part de pauvreté de chaque province

	<i>population (en %)</i>	<i>part de pauvreté (en %)</i>
national	100,00	71,34
<i>milieu de résidence</i>		
urbain	30,76	61,49
rural	69,24	75,72
<i>province</i>		
Kinshasa	10,69	41,60
Bas-Congo	5,90	69,81
Bandundu	11,50	89,08
Équateur	10,43	93,56
Province Orientale	12,07	75,53
Nord-Kivu	7,98	72,88
Maniema	2,85	58,52
Sud-Kivu	7,00	84,65
Katanga	15,54	69,12
Kasaï Oriental	8,49	62,31
Kasaï Occidental	7,58	55,83

Source : DSCR 2006 (analyse conjointe Banque mondiale – Afristat – UPPE-SRP), p. 23.

Il est par exemple remarquable que les provinces qui détiennent les plus grands espaces forestiers (comme l'Équateur, Bandundu et la Province Orientale) ou encore celles qui détiennent d'importantes richesses du sous-sol soient celles où la part de pauvreté est la plus importante.

2.2. État désastreux de l'environnement

L'état général de l'environnement est quant à lui désastreux⁴.

- Pollution atmosphérique

L'incinération des copeaux et résidus de bois, contenant parfois de produits chimiques, par des sociétés forestières contribuent à la pollution de l'air. Ce n'est pas la seule. Malheureusement, il n'existe pas de cadre institutionnel de surveillance de la pollution de l'air en milieu urbain ou rural.

- Pollution de l'eau

Les activités minières ont un impact négatif sur la qualité de l'eau en RDC. Une étude révèle que les rivières à bord ou dans lesquelles l'activité

⁴ EURATA, *Étude profil environnemental de la RDC, rapport provisoire*, octobre 2005, 227 pp.

minière artisanale ou industrielle s'exerce contiennent des polluants minéraux « de 2 à 10 fois plus élevées que celles des normes acceptées internationalement »⁵.

- La déforestation

La RDC est parmi les pays les plus touchés par la déforestation. Entre 2000 et 2005, elle a perdu près de 319 milliers d'hectares de forêts, soit un pourcentage variant entre 0,2⁶ à 0,33⁷ % de la superficie totale de ses forêts. La RDC est classée par la FAO et le PFBC au rang des pays à taux de déforestation avancé. Or, la déforestation a des conséquences dommageables sur le climat et sur les sanctuaires sauvages.

Il ressort de cette brève description que l'état de l'environnement en RDC n'est pas rassurant. Aussi dans les années 2000, les autorités nationales et les organisations internationales ont commencé à mettre en place des structures et des cadres de réflexion pour modifier le système jusque là en vigueur. La réforme aurait pour objectif de mettre en place un cadre légal qui assure la croissance économique grâce à laquelle les populations pourraient voir leur revenu augmenter.

2.3. Archaïsme du système juridique

Avant 2002 et aujourd'hui encore, un grand nombre de textes régissant le secteur de l'environnement n'étaient toujours pas actualisés et sont devenus anachroniques par rapport à l'évolution nationale et internationale du traitement de cette question. C'est le cas de la pêche qui est toujours régie par le décret du 21 avril 1937, des eaux par le décret du 6 mai 1952, de l'hygiène et la salubrité publiques par le décret du 19 juillet 1926, de la conservation de la nature par l'ordonnance du 22 août 1969 ; des secteurs sauvegardés par la loi du 22 juillet 1975. Comme nous l'avons écrit plus haut, le secteur forestier était régi par un décret colonial de 1949 alors que le secteur minier était régi par une ordonnance-loi de 1981. C'est notamment l'archaïsme du système juridique régissant ces deux secteurs qui ont expliqué l'urgence de la réforme. Chacun des exposés des motifs des lois de 2002 est éloquent à cet effet. Dans loi forestière, il est clairement mentionné que « *le texte de base du régime forestier et ses mesures d'exécution datent du 11 avril 1949. La mise en œuvre de ce régime s'est avérée difficile au fur et à mesure de l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du pays. Ainsi, on constate que 42 ans après l'accession à l'indépendance, la RDC ne s'est pas encore dotée d'un régime forestier approprié, à savoir un cadre légal qui permet, à la fois, à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions écologiques et sociales, à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national et aux*

⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁶ FAO, *Situation des forêts du monde 2007*, p. 109.

⁷ PARTENARIAT POUR LES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO, *État des forêts 2006*, p. 84. Ce rapport estime la perte à près de 339 milliers d'hectares, soit un pourcentage de 0,33 % en 2005.

populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour pouvoir en tirer un bénéfice légitime ».

L'exposé des motifs du code minier indique qu'« *il ressort de l'analyse objective de toutes les données bilantaires des activités minières disponibles à ce jour que les législations promulguées après l'indépendance de la RDC, (...), n'avaient pas attiré les investissements, mais qu'elles avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. (...). Pour pallier cette insuffisance, le législateur a tenu à mettre sur pied une nouvelle législation (...)* ».

Le diagnostic fait par les autorités nationales et les IFI établirait donc le caractère inapproprié des législations dans le secteur des ressources naturelles. Plus de sept ans après, il serait légitime de savoir s'il y a eu des avancées positives depuis la réforme du cadre juridique. Au regard du bilan présenté plus loin, il n'est pas évident de répondre par l'affirmative.

3. LE PROCESSUS DE LA RÉFORME

De manière générale, la réforme en matière des ressources naturelles s'est toujours accompagnée ou a été précédée de la modification des lois sectorielles. Bien souvent, il s'agissait des lois sur le domaine foncier notamment le régime juridique du sol et du sous-sol, sur l'urbanisme, sur les investissements. Le tout dépendait des objectifs que le législateur entendait assigner à la réforme envisagée.

D'un point de vue historique, il se dégage que les premières réglementations sur les ressources naturelles prises à la création de l'État Indépendant du Congo (EIC) ainsi que les réformes qui s'en sont suivies ont eu un lien très étroit avec le système foncier. Ainsi, lorsque l'EIC éprouvait un besoin croissant d'argent pour entretenir la force publique et construire les chemins de fer, il s'assurait le monopole de l'exploitation des ressources naturelles et restreignait les droits domaniaux des particuliers⁸. À cette époque, la principale ressource naturelle exploitée et réglementée était l'exploitation du caoutchouc dans la forêt. On se rappellera que vers les années 1888, la demande du caoutchouc était très importante parce que l'américain Charles Nelson Goodyear vient de mettre au point des techniques de traitement du latex et que par ailleurs à la même époque, l'irlandais John Duncol avait réussi à fabriquer une chambre à air gonflable à la grande satisfaction de l'industrie automobile⁹. Comme le Congo regorgeait beaucoup de caoutchouc, un décret fut pris le 17 octobre 1889¹⁰ pour réglementer l'exploitation des ressources naturelles forestières. Le 21 septembre 1891, le Roi Léopold II prit un décret

⁸ SAKATA, G., *La gouvernance en matière des ressources naturelles en République démocratique du Congo. De la centralisation vers un système décentralisé et participatif. Le cas des ressources forestières*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, mars 2009, 495 pp.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Bulletin officiel*, 1889, n° 11, p. 218.

qui enjoignait aux commissaires de district de prendre des mesures urgentes et nécessaires pour conserver à la disposition de l'État les fruits des terrains domaniaux, notamment l'ivoire et le caoutchouc. Dans la foulée, des mesures foncières furent prises pour réduire les terres occupées par les indigènes et étendre la notion des « terres vacantes » afin que l'État ait la propriété de toutes les forêts caoutchoutières. Ce lien entre le secteur foncier et celui des ressources naturelles a subsisté même après la colonisation¹¹. C'est ainsi par exemple que le code minier de 1967 est précédé par la loi de 1966 sur le sol et le sous-sol. La loi n° 66/343 du 7 juin 1966 dite loi Bakajika a marqué la rupture d'avec le système foncier hérité de la colonisation et consacré la nationalisation du sol. Ce lien s'explique par la nécessité de déterminer le régime de propriété applicable aux ressources naturelles ainsi que le statut de celles-ci.

Comme on peut bien s'en rendre compte, chaque réforme a sa chronique et ses objectifs. Si les premières réformes visaient de manière explicite la consolidation et la prééminence du rôle de l'État sur les ressources, celle de 2002 a tenté de changer de cap. Elle s'est focalisée sur les moyens d'assurer la croissance économique. Avant de s'y appesantir, il est nécessaire de décrire le rôle des principaux acteurs dans le processus de la réforme.

3.1. Les interventions et rôles des acteurs

3.1.1. Les IFI

Le rôle des IFI dans la réforme du secteur des ressources naturelles a déjà fait l'objet d'abondants commentaires¹². On se contentera ici d'un résumé succinct.

Il faudrait remonter à 1999 pour constater une timide reprise de la coopération avec les IFI par le Programme Triennal Minimum Actualisé (PTMA). La Banque Mondiale et le PNUD ont apporté une assistance technique et financière au gouvernement congolais. Dans le PTMA, les secteurs forestier et minier sont considérés comme prioritaires pour la relance de l'économie du pays. Ce n'est qu'en 2001 après le changement de régime politique à la suite de la mort du président congolais, Laurent Kabila que le processus de coopération avec les IFI s'est accéléré. En ciblant le secteur des ressources naturelles comme un puissant levier de croissance économique nationale, les IFI mettent en place la stratégie dite de « réengagement

¹¹ SAKATA, G., *op. cit.*

¹² Dans le secteur minier, lire MAZALTO, M., «La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo», in *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005*, l'Harmattan, Paris, p. 272 et ss. ; dans le secteur forestier, lire SAKATA, G., « le droit forestier de la République démocratique du Congo », FAO, *étude juridique on line*, n° 72, juin 2008, consultable sur www.fao.org/legal/prsol/ipo72.pdf, également SAKATA, G., *op. cit.*

rapide »¹³. En juillet 2001, la Banque Mondiale et ses partenaires mettent en place une Stratégie d'Appui Transitoire (SAT). Ce plan constitue le fondement de toutes les réformes qui vont avoir lieu sur le plan structurel et macroéconomique. Ainsi, tous les programmes et projets de stabilisation de l'économie congolaise, de la lutte contre la pauvreté et du rétablissement de la paix sur toute l'étendue du territoire national y étaient inclus. Il semble que près de 14 programmes et projets auraient bénéficié du concours financier des IFI¹⁴ en RDC. Ceux qui ont un lien direct avec les ressources minières et forestières sont :

- le Crédit pour le Redressement Économique (ERC) voté en juin 2002 : il a permis de lancer les révisions du cadre légal des Codes forestier et minier. Ce crédit s'élevait à 450 millions de dollars pour l'ensemble des projets.

- le Programme Intérimaire Renforcé (PIR) de 2002-2005 : celui-ci tend à promouvoir l'économie nationale par la libéralisation et l'ouverture aux investisseurs étrangers. Les législations minière et forestière et des investissements votés¹⁵ pendant cette période sont, comme nous le développons plus loin, très incitatives à l'égard de l'opérateur privé.

- le Programme Multisectoriel d'Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation (PMURR) (2002-2005) vise à soutenir la bonne gouvernance par la réhabilitation des infrastructures et de l'administration étatique. Le programme visait à accompagner la réforme de la législation par l'appui à l'administration forestière et minière. Son budget est de 1,7 milliards de dollars américains.

- le Projet de Soutien d'Urgence de Soutien à la Réunification Économique et Sociale (PSURES) comporte cinq composantes à savoir l'appui à la balance des paiements ; le renforcement institutionnel ; la réhabilitation des infrastructures ; la réhabilitation urbaine ; l'habilitation des communautés. La composante qui intéresse notre propos est celle qui vise le renforcement des capacités institutionnelles en vue d'atteindre l'efficacité des services forestiers et miniers. À ce titre, ce projet complète celui de PMURR. D'un montant de 210 millions de dollars, ce projet est entré en vigueur en décembre 2003 et devrait s'achever au mois de mars 2008.

- l'Appui Transitoire pour la Relance Économique (TSERO) a notamment pour objectifs d'améliorer la gouvernance dans le secteur des ressources naturelles. Ce projet met un accent particulier sur la mise en application adéquate des codes forestier et minier. Il est doté de 90 millions de dollars américains et est entré en vigueur le 27 décembre 2005 et décaissé le 29 du même mois.

¹³ Malheureusement, les « prêts d'urgence » de la Banque mondiale ne font l'objet d'études d'impact social et environnemental dans un délai d'une année après que les programmes soient devenus effectifs ; ce qui entraîne des conséquences dommageables pour les populations locales.

¹⁴ SHANNON, L. *et al.*, "La Banque mondiale en RDC", lire sur www.eurac-network.org, consulté le 15 septembre 2008.

¹⁵ Entre le mois de février et le mois d'août 2002. Loi du 21 février 2002 portant code des investissements ; loi du 11 juillet 2002 portant code minier ; loi du 29 août 2002 portant code forestier.

On peut s'apercevoir que les IFI ont non seulement financé le processus mais elles l'ont également impulsé. En conditionnant le financement de la réforme à l'obligation que le contenu de la législation fasse une ouverture vers les investisseurs privés dans le cadre du programme dit Programme Intérimaire Renforcé, les IFI ont vraisemblablement orienté la réforme de ces secteurs. De ce fait, on doit véritablement les considérer comme les acteurs de la « mise en place de la stratégie ». Les autorités nationales ayant essentiellement coulé sous moule juridique les grandes orientations prédéfinies par les IFI.

3.1.2. *L'État*

Depuis le processus de réforme, l'État a axé ses interventions et son rôle à l'élaboration des normes légales et réglementaires.

En ce qui concerne l'adoption des normes légales, le Parlement a adopté le code forestier (29 août 2002) et le code minier (11 juillet 2002).

Dans le secteur forestier, très peu des mesures d'application ont été prises¹⁶ sur la quarantaine prévue en urgence. Celles prises n'ont pas toutes suivi le processus légal prévu. Certaines ont été signées mais n'ont pas été publiées au journal officiel de sorte que d'un point légal, elles ne peuvent pas produire des effets juridiques¹⁷. Cette situation bloque la poursuite de la réhabilitation de l'État dans le secteur forestier.

Sur le plan institutionnel, le cadastre forestier fonctionne comme direction au niveau central et il dispose d'antennes au niveau provincial. Les conseils consultatifs au niveau national et au niveau provincial, quoique prévus, ne sont pas encore fonctionnels.

En ce qui concerne la conversion des titres forestiers, le Groupe technique de travail (GTT) a achevé les travaux de vérification des contrats. L'Observateur indépendant a rendu son rapport sur la régularité des travaux du GTT auprès du ministère de l'environnement. Les membres de la Commission interministérielle (CIM) ont été désignés par arrêté du 10 mai 2008. Par arrêté du 18 juillet 2008, le ministre de l'environnement a officiellement convoqué la CIM pour une réunion du 30 juillet 2008. En application de l'article 14 du décret du 24 octobre 2005 portant modalités de conversion, le Ministre de l'environnement a convoqué une conférence de presse le 6 octobre 2008 où il a rendu public les résultats des travaux de la CIM. Sur les 156 titres soumis à la conversion et représentant 22.354.669 ha, seuls 46 ont été jugés convertibles,

¹⁶ Les mesures d'application les plus importantes prises sont par exemple, le décret du 24 octobre 2005 sur la conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession ; le décret du 26 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil consultatif national ; de l'arrêté du 3 octobre 2002 fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier ; de l'arrêté du 3 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière, etc. Il y a une dizaine de mesures d'applications prise à ce jour.

¹⁷ L'arrêté n° 035 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière ; l'arrêté n° 036 du 5 octobre 2006 relatif aux plans d'aménagements des concessions forestières.

représentant une superficie de 7.001.970 ha (soit 31,32 %). Les 110 autres titres ont été jugés non convertibles, représentant une superficie sauvegardée de 15.352.669 ha (soit 68,68 %)¹⁸.

Tableau 2. Conversion des titres forestiers

<i>province</i>	<i>avis favorables</i>	<i>avis défavorables</i>	<i>irrecevables</i>	<i>total</i>
Bandundu	17	18	2	37
Bas-Congo	3	9	5	17
Équateur	10	57	2	69
Kasaï-Occidental	0	2	-	2
Kasaï-Oriental	0	1	-	1
Province Orientale	16	13	1	30
total	46	100	10	156

Dans le secteur minier, le gouvernement a publié un règlement minier le 26 mars 2003 en appui au code. Sur le plan institutionnel, le gouvernement a mis en place les structures du Cadastre minier (CAMI) notamment à Kinshasa et au Katanga¹⁹. Le gouvernement a installé le Service d'assistance et d'encadrement du small scale mining (SAESSCAM) sur toute l'étendue du territoire national²⁰. Pendant la période transitoire, le parlement a également institué une Commission parlementaire chargée de passer en revue les contrats attribués pendant les guerres (1996-1997 et 1998-2003) connue ordinairement sous le nom de la Commission Lutundula. Les entreprises et les politiques concernés par des pratiques peu orthodoxes ont été cités mais aucune sanction administrative ou judiciaire connue n'a été prise à leur encontre.

3.1.3. La communauté locale

Les communautés locales n'ont pas été associées au processus d'élaboration des réformes dans le secteur des ressources naturelles. L'ampleur des réformes envisagées à l'époque aurait pourtant légitimement justifié la participation de ces acteurs. Au niveau de la mise en œuvre, leurs interventions sont quasi-inexistantes. Cette situation est due au retard dans l'élaboration, la

¹⁸ La conférence est consultable sur le site www.rdc-conversiontitresforestiers.org, consulté le 22 novembre 2008.

¹⁹ Le Cadastre minier a pour mandat de délivrer les droits miniers et de tenir le registre de ces droits. Selon les statistiques recueillies, le Cadastre minier aurait déjà traité plus de 9220 demandes et délivré plus de 5359 permis de recherche d'exploitation et autres. Lire à ce propos, BANQUE MONDIALE, "La République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance", rapport n° 43402-ZR, mai 2008, p. 41.

²⁰ Ce service a pour objectif de réduire l'activité minière informelle. À cet effet, il assure le suivi des flux matières de la petite mine et de l'artisanat minier depuis le chantier jusqu'au point de vente en vue de canaliser toute la production dans le circuit officiel. Il compte à ce jour près de 500 agents sur l'ensemble du territoire national. Pour d'autres développements sur le SAESSCAM, lire SAKATA, G., TREFON, Th., NGOY, B., "Le service d'assistance, d'encadrement du small scale mining", projet GECCO 2007, *rapport*, 30 pp.

signature et la publication des principales mesures d'application. C'est le cas du décret relatif aux modalités d'attribution des concessions aux communautés locales (article 22 du code forestier).

Pendant la période transitoire (2002-2006), il est toutefois noté que les communautés locales ont parfois réclamé auprès des instances nationales et internationales le respect de leurs droits. C'est notamment le cas de la plainte rédigée par les organisations des pygmées datant du 30 octobre 2005 devant le panel d'inspection²¹ de la Banque mondiale. Cette plainte porte sur les opérations de la Banque mondiale notamment sur le PUSPRES et le TSERO. Ces organisations reprochent à la Banque notamment la non-consultation des populations locales et la non-prise en compte de leurs intérêts ainsi que la non-réalisation des études d'impacts environnementaux. La plainte ayant été jugée recevable et après enquête²², le panel a mis en cause la Banque pour non-respect de ses règlements et procédures internes.

3.2. Aperçu sur quelques nouveautés de la réforme

Les nouveautés issues des codes forestier et minier sont nombreuses. Nous en décrivons quelques unes. Il est important de faire une distinction entre les nouveautés qui sont communes aux deux secteurs et celles qui les diffèrent.

3.2.1. Les points communs

- Rôle de l'État

Les deux codes confèrent à l'État le rôle de régulateur et de promoteur dans les activités de gestion et d'exploitation. Le code minier l'écrit de manière plus explicite : « son rôle est de promouvoir et de réguler le développement du secteur minier par l'initiative privée » (article 8). En théorie, le rôle opérateur et interventionniste reconnu à l'État sous les anciennes lois devient marginal.

- Statut juridique de la ressource

La réforme établit une distinction entre la concession foncière et la concession forestière (article 21), d'une part et la concession foncière et la concession minière (article 3), d'autre part. En effet, l'article 21, alinéa 2 du code forestier dispose que « l'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre ». Cette disposition légale range la concession forestière au titre de droit réel immobilier *sui generis* et porte uniquement sur le bois et les produits non ligneux faisant l'objet du permis. L'article 3 du code minier prévoit que « la propriété des gîtes des substances minérales, (...) constitue un droit immobilier distinct et séparé des droits découlant d'une concession

²¹ Le panel d'inspection a été instituée en 1993 afin d'accroître la responsabilité de la Banque à propos des prêts qu'elle accorde et de conférer ainsi aux populations locales un moyen de faire recours pour faire valoir leurs droits.

²² Points 65 et 66 du Rapport du Panel d'inspection de la Banque mondiale.

foncière. En aucune manière, le concessionnaire foncier ne peut se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les gîtes et ses substances minérales ». Dans les deux cas, le sacro-saint principe de l'appartenance du sol et du sous-sol à l'État est réaffirmé mais il est fait une différence dans le régime juridique des concessions.

- Avantages socio-économiques

Les deux codes consacrent une double obligation en matière socio-économique en faveur de l'État et des entités administratives décentralisées (EAD): d'une part, l'obligation de payer 25 % et 15 % de la redevance de superficie aux EAD. Ce montant est destiné à servir à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire (article 122, alinéa 2 du code forestier) et (article 242, alinéa 2 du code minier). D'autre part, il y a obligation d'inclure, dans les demandes de permis, des projets de réalisation des actions sociales (articles 88 et 89 du code forestier et article 7, f du décret du 24 octobre 2005 ainsi que les articles 69 du code minier ; 456 du règlement minier et 127 de l'Annexe IX portant directive sur l'Étude d'Impact Environnemental en matière minière)²³. Ces deux obligations socio-économiques sont cumulatives et l'investisseur doit réaliser l'une et l'autre.

3.2.2. Les points de différence

- Flexibilité et caractère normatif

Les deux codes sont basés sur des modèles différents de méthode de rédaction : le code forestier est rédigé sur un modèle flexible et souple et permet sa mise en œuvre par un arsenal de mesures réglementaires. Le code minier est écrit de manière à édicter toutes les normes en son sein ou dans son règlement minier ainsi que ses seize annexes. Ce qui explique l'abondance de ses articles dont 344 pour le code et 597 pour le règlement. Ce style s'explique davantage par la nature du domaine minier, souvent objet d'importants jeux d'influence. Les deux systèmes comportent chacun des mérites et des désavantages. Le code forestier peut adapter ses mesures en tenant compte de l'urgence et de l'opportunité par rapport aux exigences en présence. Par contre, l'application de certaines politiques peut être entravée par le refus des autorités de prendre des mesures adéquates au moment opportun alors que cette difficulté est marginale en ce qui concerne le droit minier. En adoptant cette approche de rédaction, le code minier demeure cependant rigide.

- Contrats « léonins »

En matière de règlement des contrats « léonins », le code minier semble avoir été mal inspiré. En effet, son article 340 dispose : « ...les titulaires des droits miniers découlant des conventions minières signées et approuvées par décret du président de la République, conformément à

²³ Une telle disposition existait déjà dans les arrêtés d'application de la loi minière de 1981.

l'ordonnance-loi n° 81-013 du 2 avril 1981 portant législation sur les mines et les hydrocarbures et en vigueur à la date de la promulgation du présent code, sont régis par les termes de leurs conventions respectives » alors que l'article 155 du code forestier stipule que « les détenteurs de titres dénommés garantie d'approvisionnement ou lettre d'intention disposent d'un délai d'un an, à dater de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour les convertir en concessions forestières ». On se rend compte que le code minier reconduit en faveur des concessionnaires les privilèges accordés dans les circonstances passées (loi de 1981), et qui ont porté et portent encore des préjudices graves aux intérêts nationaux alors que dans les mêmes conditions le code forestier a préféré la conversion de ces contrats pour les mettre en conformité avec la nouvelle situation. Rien n'explique de manière objective ce traitement différencié.

- Code des investissements et secteur des ressources naturelles

La principale loi sectorielle qui a été modifiée à la suite des codes forestier et minier était le code des investissements. Contrairement au code forestier, le code minier apparaît comme un code d'exception parce qu'il déroge au droit commun. Ainsi, le code minier n'est pas soumis au code des investissements (article 3 du code des investissements) alors que les sociétés d'exploitation du bois y sont soumises. Le code minier comporte son propre système des investissements qui est plus favorable à l'opérateur privé (articles 219 à 276). Cette recherche effrénée d'un système douanier et fiscal plus favorable est reprise à l'article 222 du code minier en ces termes : « si une législation de droit commun adoptée ou promulguée sur le territoire national postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent Code, prévoit des dispositions fiscales ou douanières plus favorables que celles contenues dans le présent Code, ces nouvelles dispositions sont immédiatement applicables de plein droit dès leur entrée en vigueur ».

On peut observer en matière fiscale que les contributions dues par les exploitants ont baissé dans le code minier par rapport à la loi de 1981. Par exemple, la contribution mobilière est passée de 20% dans l'ancienne loi à 10 % dans le nouveau code (article 246 CM); la contribution professionnelle sur les bénéfices de 40 % à 30 % (article 247 CM) ; la contribution sur le chiffre d'affaires à l'intérieur de 13 % à 10 % ; le CCA sur ventes de produits à une unité de transformation à l'intérieur de 13 % à 0 % ; le CCA sur achats de biens produits localement et liés à l'activité minière de 13 % à 3 % (lire article 259 CM) ; la contribution exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés de 25 % à 10 % (article 260 CM). En matière forestière, les taux à payer étaient aléatoires et généralement inférieurs par rapport à valeur de la ressource. L'ordonnance du 16 octobre 1979 fixait à 90,00 zaires par cent hectares la taxe de coupe de bois ; à 10 zaires par cent hectares la taxe de superficie²⁴. Les

²⁴ Article 3 à 8 de l'Ordonnance 79-244 du 16 octobre 1979 portant les taux et règles d'assiette et de recouvrement des taxes et redevances en matière administrative, judiciaire et domaniale perçues à l'initiative du département de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme, *J.O.*, n° 24, 15 décembre 1979, p. 7.

pourcentages requis par le nouveau code forestier et ses mesures d'application opèrent une augmentation. Ainsi par exemple, le montant de la taxe de superficie passe avant 2006 de 0,20 Francs fiscal (Ff) à 0,30 Ff en 2006 et depuis 2007 à 0,50 Ff. Il y a donc davantage des mesures incitatives dans le secteur minier que dans celui forestier.

- Administrations compétentes

Pour sa mise en œuvre, le code minier édicte qu' « *en dehors du Ministre des mines, de ses services et de ses organes prévus par le présent statut et chargés de son administration, aucun autre service ou organisme public ou étatique n'est compétent pour faire appliquer les dispositions du code et de ses mesures d'application* » (article 16 CM) alors que le code forestier indique que « *le ministère travaille constamment en collaboration et en concertation avec les autres ministères dont les attributions peuvent avoir une incidence sur le secteur forestier* » (article 24). C'est à ce titre que le ministère des mines a un service chargé de la protection de l'environnement minier alors que cette compétence est traditionnellement, et en toutes matières, confiée au ministère de l'environnement.

- Facilités administratives

Par ailleurs, les exploitants miniers n'ont plus à faire la file devant le notaire de la ville²⁵ car le cadastre joue le rôle de notaire en matière d'authentification des actes d'hypothèque, d'amodiation et de mutation de droits miniers et de carrières (article 12, al. 12) alors que le même privilège de célérité n'est pas reconnu aux exploitants forestiers.

À la lecture du rappel de ces nouveautés, il ressort le constat selon lequel le code minier serait plus généreux à l'égard de l'investisseur privé. Dans tous les cas de figure, l'écriture de ces deux codes – si ceux-ci étaient mis en pratique – est de nature à relever le niveau économique et social du pays et de la population. Seulement, il existe un grand écart entre le contenu des textes et leur mise en œuvre. Par voie de conséquence, la réhabilitation de l'État subit des blocages lesquels ont des conséquences sur le développement du pays.

4. LE BILAN

Après avoir identifié les acteurs des réformes, dégagé les types d'interventions de chaque groupe et apporté un éclairage sur les nouveautés de la réforme, nous allons tenter d'en faire un premier bilan essentiellement juridique. Celui-ci est mitigé pour des raisons suivantes :

²⁵ Le notaire est un fonctionnaire public en RDC. Pour exemple, la ville de Kinshasa avec approximativement sept millions d'habitants compte un seul notaire. Le retard dans l'authentification des actes est évident.

4.1. Les faits

- Retard dans la prise des mesures d'exécution

Il est prévu dans les codes forestier et minier que l'optimisation de leur mise en œuvre soit réalisée par une série de mesures d'exécution mais un grand nombre de politiques ne sont pas amorcées faute de textes légaux ou réglementaires, et au-delà, à cause d'une totale absence de volonté politique de prendre au moment opportun les mesures en question. Ainsi, il n'existe pas de planification nationale qui serait une sorte de « guidelines » ni dans le secteur minier ni dans celui forestier.

Malgré un nombre d'articles assez fournis dans le code minier et son règlement, le caractère complexe de la matière exige beaucoup d'autres mesures d'applications qui ne sont pas toujours prises. Il s'agit notamment de la définition des procédures de consultation de la population locale, des procédures de délivrance et de surveillance des droits miniers, des directives relatives à la protection de l'environnement, de la sécurisation foncière des exploitants artisanaux, de la détermination des critères pour le permis artisanal, etc.

Dans le secteur forestier, la signature et la publication des mesures d'application constituent une condition sine qua non de la réalisation de la politique forestière. Il en existe une quarantaine qui devraient être prises en urgence dont certaines constituent le cœur de la réforme entreprise. Il s'agit notamment de celles relatives à l'organisation et l'attribution des forêts aux communautés locales ainsi que des modèles de contrat de concession et de cahiers des charges. Rien n'est fait à ce jour.

- Incohérence et illisibilité des textes

En 2006, les autorités du ministère de l'environnement ont signé une série de textes concernant des matières déjà réglementées sans spécifier si les nouveaux textes abrogeaient les précédents, les modifiaient ou les complétaient. Prenons l'exemple de l'arrêté ministériel n° 035 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière.

- Le préambule de cet arrêté ne fait aucune mention de l'arrêté ministériel n° 263 du 03 octobre 2002 relatif au même objet.
- L'arrêté n° 035 de 2006 qui a déjà été signé mentionne dans ses dispositions finales qu'il entre en vigueur à la date de sa signature.
- Les autorités n'ont fait aucune diligence pour le publier au journal officiel. Qu'il soit considéré comme en vigueur maintenant ou après sa publication au journal officiel, l'écriture actuelle de cet arrêté est susceptible de créer de la cacophonie dans la mesure où il est difficile de savoir si les deux textes sont complémentaires ou si l'un abroge l'autre.

C'est le cas également de l'arrêté 036 du 5 octobre 2006 sur les plans d'aménagement des concessions forestières dont le préambule ne fait nullement allusion à l'arrêté n° 262 du 03 octobre 2002 fixant la procédure

d'établissement d'un plan d'aménagement forestier. Afin d'éviter des interprétations diverses, une expertise juridique qualifiée est requise à ce propos. Par ailleurs, le décret n° 08/03 du 26 janvier 2008 portant composition, organisation et fonctionnement du conseil consultatif national a été signé par le Premier ministre et le ministre de l'environnement. Même si la Constitution de la RDC actuelle accorde la compétence de signer les décrets au Premier ministre (article 92 de la Constitution), l'on doit noter qu'à l'époque où le code forestier a été publié, le décret relevait du ressort du président de la République. Ce qui signifie que la compétence pour déterminer le fonctionnement et l'organisation du conseil consultatif national relève toujours du président de la République et non pas du Premier ministre. Si une personne physique ou morale s'estime lésée par le décret n° 08/03, il est fort à craindre que la justice administrative du pays puisse l'annuler.

- Retard de la mise en œuvre institutionnelle

Les institutions créées pour appuyer les réformes fonctionnent peu ou pas. Dans le secteur forestier, les conseils consultatifs provinciaux n'existent que sur papier. Dans le secteur minier, le CAMI et le SAESSCAM fonctionnent mais sont incapables de réaliser les missions qui sont les leurs.

- Non respect du prescrit de la loi

Les droits miniers et forestiers sont soumis à l'obligation d'une consultation préalable de la population avant leur délivrance. Cependant, la procédure de consultation des populations est actuellement quasi inexistante.

Par ailleurs, les études d'impact prévues par le code forestier comme préalable à la délivrance du permis de déboisement ne sont pas appliqués (article 54). Il n'existe pas de logistique nécessaire pour que de telles études, même si elles étaient pratiquées aujourd'hui, puissent donner lieu à des résultats fiables.

Dans le secteur minier, la situation est plus alarmante et inquiétante. Le rapport de la Banque mondiale de 2008 épingle le caractère inquiétant et croissant de l'impact environnemental des activités minières. Il y est notamment inscrit pour le cas du Katanga que : « les mines sont exploitées sans considération de l'environnement. (...). Le drainage des eaux acides provenant des mines pollue les sources d'eau de consommation dans plusieurs zones »²⁶. L'impact environnemental des activités minières ne pourrait être atténué que si le gouvernement se dote des outils nécessaires pour mettre en application la politique prévue dans le code minier en la matière. Il s'agit notamment de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), du projet et plan de gestion environnementale (PGEP), du contrôle et du suivi des mesures environnementales, du plan d'ajustement environnemental (PAE), du plan d'atténuation et de réhabilitation (PAR).

²⁶ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 73.

Sur le plan socio-économique, les réformes n'ont encore rien apporté. Ce qui contribue à la fragilisation de l'État. En effet, la rétrocession de 15 % prévue en faveur des communautés de base n'est pas encore opérationnelle. Les infrastructures socio-économiques qui devraient être réalisées en faveur des communautés locales ne sont pas construites ou réfectionnées par un grand nombre de concessionnaires. Par contre, ces concessionnaires sont prompts à octroyer des biens de consommation immédiate (savon, paquets de sucre, habits, etc.). Un savon serait-il devenu une infrastructure ? En tout cas, usuellement, une infrastructure est définie comme un « ensemble de travaux relatifs aux fondations d'un ouvrage (route, voie ferrée, etc.) »²⁷. Il s'agit alors d'une violation de la loi. Mais de manière surprenante, les deux codes n'assortissent pas la violation de ces dispositions d'une sanction administrative ou pénale précise.

4.2. Les causes

- L'absence de volonté politique et la persistance des pratiques opaques

Des pratiques opaques de corruption et de kleptocratie affectent la gestion du secteur des ressources naturelles. Il y a en effet de fréquentes collusions d'intérêts entre les politiques et les hauts fonctionnaires avec les exploitants. Par exemple, il existe des sociétés industrielles d'exploitation du bois où les agents forestiers ne peuvent pas procéder au contrôle légal ou réglementaire requis parce qu'elles sont proches des membres du gouvernement. Ainsi, l'attitude du gouvernement dans la procédure d'octroi des concessions forestières ainsi que de la conversion d'anciens titres forestiers démontre l'existence des arrangements illicites et des jeux de passe-passe entre les autorités politico-administratives et certains exploitants, et ce, malgré l'existence des moratoires et des engagements pris dans le « contrat de gouvernance ».

- L'absence d'éducation et des moyens de l'administration

Les fonctionnaires locaux ignorent souvent le contenu et la portée des normes légales et réglementaires qu'ils sont censés appliquer, parfois ils ne disposent même pas de l'exemplaire de la norme en question, ce qui s'explique par la faiblesse des budgets alloués par l'État pour la formation et l'encadrement des fonctionnaires.

- La pesanteur du pluralisme juridique

Les exploitants s'exaspèrent parfois du fait qu'ils sont obligés de se soumettre à la fois au droit formel en s'acquittant de toutes les taxes mais également aux obligations informelles des chefs traditionnels locaux en vue de s'assurer une exploitation sans trouble de leurs concessions.

²⁷ Larousse de poche, 2007.

En résumé, le bilan de la réforme est certainement médiocre. Il est caractérisé par une totale absence de volonté politique de la part des autorités d'appliquer la loi et d'assurer de la transparence dans la gestion et l'exploitation des ressources naturelles.

5. CONCLUSION : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE MAIS DIFFÉRENCIÉE

L'état de l'environnement et des ressources naturelles en RDC n'a pas été amélioré jusqu'ici par la réforme de 2002. Il en est de même du niveau de vie de la population tel qu'il ressort du DSCR et de la situation sociale antérieure. Toutes choses restant égales, la réforme amorcée apparaît, du moins en ce qui concerne cette première phase, comme un échec parce qu'elle n'a pas réalisé son principal objectif de croissance et de réhabilitation de l'État. Nous avons relevé deux causes principales à cette situation et fait le constat, qu'au départ la justification invoquée de la réforme n'était pas pertinente et qu'en plus les principaux acteurs du processus n'ont pas fait accompagner la réforme des mesures d'encadrement adéquates. Résumons :

- Un point de départ biaisé

Le postulat de base, invoqué dans les exposés des motifs, de l'archaïsme juridique n'aurait pas dû être considéré comme fondamental pour justifier la réforme. En insistant dans son exposé des motifs sur le fait que « *les études statistiques ont démontré que les volumes d'investissements et de la production minière ont été plus importants dans la période allant de 1937 à 1966 comparativement à celle de 1967 à 1996* », les rédacteurs du code minier ont mis l'accent uniquement sur le contenu de la législation ignorant de ce fait l'absence de volonté politique caractéristique sous la deuxième république (et qui continue encore) laquelle foulait aux pieds l'intérêt général. Le législateur de 2002 semble avoir oublié que le code de 1981 prévoyait une clause obligeant les sociétés minières à présenter un programme d'activités répondant aux objectifs de développement notamment la fourniture d'infrastructures et de services sociaux aux communautés (hôpitaux, écoles, centres sportifs, etc.) aux communautés ou encore que « *l'État avait le pouvoir d'édicter toutes dispositions obligeant les exploitants à se conformer aux mesures prises dans l'intérêt général et destinées notamment à l'approvisionnement d'une industrie nationale stratégique* » (code de 1981, A 50 et A 22). Ceci aurait pu avoir pour effet, si l'on ne s'en tenait qu'au contenu de la législation, d'assurer un certain niveau de développement économique. Dans un État fragile comme la RDC, le renouvellement des textes légaux ne peut être efficace que s'il est précédé ou accompagné d'un renforcement du système institutionnel et d'une volonté politique avérée d'appliquer les lois prises. Ces trois éléments doivent être imbriqués. En d'autres termes, il était certes important que la réforme ait lieu mais celle-ci devait s'accompagner d'un renforcement institutionnel. Ce dernier exige une volonté politique de la part des autorités. C'est à ce niveau

que les conflits et jeux d'intérêts entre opérateurs privés, politiques et fonctionnaires ont bloqué la réhabilitation de l'État dans son rôle par rapport aux ressources naturelles.

- Des attentes et des enjeux contradictoires

Il faut bien admettre que les acteurs des réformes véhiculaient chacun une perception et une vision très contradictoires de ce qu'il fallait en attendre. Pour les IFI, l'enjeu était clairement la promotion et la consolidation du secteur privé dans le marché des ressources naturelles congolaises. Le contenu des différents programmes financés par elles pour assurer la réforme est éloquent à ce point de vue. Plusieurs dispositions très avantageuses pour les exploitants privés au détriment de l'État et des populations locales ont été insérées au sein des deux codes comme par exemple le faible contrôle sur la sortie des minerais à l'état brut²⁸.

Une autre démonstration des facilités accordées au secteur privé ressort de l'absence de sanctions administratives ou pénales applicables à l'encontre des concessionnaires qui violeraient les articles relatifs à la construction ou la réfection des infrastructures socio-économiques communautaires. D'ailleurs dans son libellé légal, le législateur parle de « réfection » (et non pas de construction) des installations hospitalières. Mais pour réfectionner, il faudrait au préalable que l'infrastructure ait existé. Or, en milieu forestier rural, il y a très peu d'infrastructures scolaires et hospitalières existantes. Il est fort à craindre que les concessionnaires interprétant strictement cette disposition ne réalisent finalement rien au profit des communautés locales.

Si les IFI poursuivent, à travers les réformes, la consolidation du secteur privé, le principal enjeu des réformes pour l'État s'est plutôt avéré d'ordre politique : démontrer qu'il conserve la maîtrise et la souveraineté sur ses ressources naturelles. D'abord, l'État a entendu conserver son droit de propriété exclusif sur toutes les ressources naturelles. Ensuite, malgré que les experts internationaux aient expliqué à partir de l'expérience extérieure que le modèle d'adjudication était susceptible de procurer beaucoup d'avantages sur le plan économique par rapport au système de gré à gré, les autorités nationales ont néanmoins maintenu ce système. Dans la pratique, il s'est d'ailleurs avéré

²⁸ En effet, aux termes des articles 218 et 219 du Règlement minier, le titulaire du permis peut solliciter l'autorisation d'exportation des minerais pour traitement ou commercialisation à l'extérieur du territoire s'il prouve l'inexistence d'une possibilité de traitement sur le territoire national à un coût moins onéreux. La compétence d'avis est conférée à la direction des Mines. Avec les problèmes logistiques et sociaux auxquels sont souvent confrontés les fonctionnaires de RDC et leurs services, il serait étonnant que cette direction refuse d'accorder cette autorisation. L'article 234 du code minier exonère de tout droit de douane et autres contributions de quelque nature que ce soit, le titulaire détenteur d'une autorisation de sortie de minerais à l'état brut. Il y a bel et bien l'illustration que « le nouveau rôle conféré à l'État dans le secteur minier est davantage relié à la création d'un environnement financier favorable pour les investisseurs qu'à un rôle politique qui lui permettrait d'exiger des investisseurs de justifier des pratiques répondant directement aux objectifs de développement économique et social du pays », in MAZALTO, M., *op. cit.*, p. 272.

que le gouvernement a eu plus souvent recours au modèle de gré qu'à celui d'adjudication. Dans le secteur forestier, plusieurs millions d'hectares de concessions ont été attribués sans le recours à l'adjudication prévue par le code forestier et en dépit du moratoire sur l'attribution de nouveaux permis forestiers du 14 mai 2002. Dans le secteur minier, il est prévu que les attributions de certains gisements soient faites par appel d'offres²⁹. Cependant, peu des droits miniers accordés sur ces gisements connus et documentés n'ont été attribués en suivant la procédure d'adjudication. On se rend bien compte que le gouvernement a une perception qui va au-delà et à l'encontre de ce que les dispositions issues des réformes lui confèrent. Il viole sa propre norme. De l'État régulateur et promoteur, il se mue en État dirigiste et interventionniste qui perpétue la culture rentière.

À ces deux perceptions divergentes, il faudrait ajouter celle des communautés locales qui espéraient que les réformes facilitent et organisent de manière transparente leur droit d'accès aux ressources. Pour elles, l'enjeu des réformes relevait du droit à la survie et du respect des valeurs culturelles locales. Rien n'est fait à ce jour dans ce domaine.

- Des modalités de mise en place inadéquates

Ces trois perceptions divergentes permettent de mettre en cause les modalités mises en place pour procéder à la réforme, à savoir l'absence d'information et d'implication des acteurs de base. Il est important de retenir « *qu'une norme sociale, même rendue obligatoire par un texte juridique, ne s'appliquera que si elle est sociologiquement praticable. Sinon, le corps social automatiquement la rejettera !* »³⁰. Malheureusement en RDC, les lois sont souvent élaborées en catimini comme s'il s'agissait d'informations de la sûreté nationale, et lorsqu'elles sont publiées, très peu savent en définir les contours et le contenu précis. Ce procédé est particulièrement inefficace en matière de ressources naturelles et d'environnement qui ont un impact direct sur la vie des citoyens. Il est en effet vain d'adopter des normes sans avoir entendu et informé les gens des conséquences de celles-ci. Les codes de l'eau, de la conservation de la nature et de l'environnement qui sont en préparation doivent éviter cet écueil s'ils veulent être efficaces et utiles pour les populations et la nation.

- Enfin, une responsabilité « partagée » mais « différenciée »

Les rôles et interventions des acteurs de la réforme montrent que la responsabilité de l'échec de celle-ci est « partagée » mais néanmoins « différenciée ».

Elle est « partagée » parce que les acteurs internationaux et nationaux ont distinctement fait preuve des manquements. Les acteurs internationaux,

²⁹ Article 33 du code minier.

³⁰ SAVATIER, R., "Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation", in PERELMAN, Ch. (éd.), *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1968, p. 534.

connaissant les faiblesses et la fragilité de l'État congolais, n'ont pas prévu des mécanismes d'encadrement adéquats pour soutenir la phase post-élaboration du cadre légal. Quant à l'État, il engage sa responsabilité parce qu'il bafoue et viole sa propre législation et s'abstient de mettre en place un plan national de gestion dans ces secteurs. Par contre, il continue d'entretenir une opacité inadmissible dans l'octroi des titres forestiers et miniers et assure une prime à l'impunité en s'abstenant de sanctionner les responsables des faits répréhensibles lesquels sont en majorité les membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires. De notre point de vue, la responsabilité qui incombe aux différents acteurs doit être « différenciée » dans la mesure où l'État congolais demeure, sur le plan du principe, un État souverain, garant de son propre développement et de l'épanouissement de ses citoyens. Par conséquent, il devrait être attentif aux conséquences sociales, économiques, écologiques et culturelles des mesures que son gouvernement et son parlement votent. Par exemple, l'éradication des pratiques opaques est une question d'ordre interne dont l'État est le premier responsable.

- *Quel est l'avenir du secteur des ressources naturelles en RDC ?*

L'avenir du secteur des ressources naturelles et les bénéfices que l'État doit tirer de sa gestion ne doivent pas être recherchés exclusivement dans le rôle que doit jouer la loi. Au stade actuel, les attentes vis-à-vis du droit formel devraient par ailleurs être limitées. Il est, par contre, urgent que la population et les dirigeants politiques prennent conscience des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels que représente la bonne gestion des ressources naturelles si l'on veut renverser la tendance actuelle pour espérer des améliorations plus tangibles³¹.

Louvain-la-Neuve, avril 2009

³¹ SAKATA, G., *op. cit.*