



## L'État contre le peuple

La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République Démocratique du Congo

**Fatal**   
**Transactions**

# L'État contre le peuple

La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en  
République Démocratique du Congo

## **NiZA**

Institut néerlandais pour l'Afrique australe

Boite Postale 10707

1001 ES Amsterdam

Pays Bas

T : +31 (0)20 520 62 10

F : +31 (0)20 520 62 49

E : [niza@niza.nl](mailto:niza@niza.nl)

I : [www.niza.nl](http://www.niza.nl)

Copyright © Netherlands institute for Southern Africa 2006

Tous droits réservés. Aucune partie de ce livre net peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen électronique ou mécanique que ce soit, y compris, la photographie, l'enregistrement ou tout système de stockage et de restitution de données sans l'autorisation écrite des éditeurs.

Titre : L'État contre le peuple. La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République Démocratique du Congo  
Publié par : Institut néerlandais pour l'Afrique australe (NiZA)  
et le service d'information d'International Peace (IPIS)  
Iconographie: Jean Pierre Muteba  
Maquette : Annemiek Mion (NiZA)  
Impression : Felix Offset Amsterdam  
Traduction : Christine Krätke-Plard  
ISBN-10: 90-78028-05-X  
ISBN-13: 978-90-78028-05-5

Cette version en français est une traduction de la version en anglais qui reste le document de référence.

## Table de matières

	Carte De La RDC .....	1
	Carte Des Sites Des Mines En Rdc .....	2
i.	Recommandations .....	3
ii.	Abréviations .....	6
iii.	Préface .....	7
1	Résumé .....	9
2	Introduction .....	13
3	L'arrière-plan historique .....	15
4	Le gouvernement transitoire.....	19
5	La sécurité et la situation humanitaire.....	21
6	La gouvernamentalité .....	23
7	La Commission Lutundula .....	27
8	La gouvernance et l'exploitation minière au Katanga .....	31
	8.1 La privatisation des parastatales minières : l'arrière-plan historique .....	31
	8.2 La Banque Mondiale .....	32
	8.3 Les données de base : la Gécamines et le Katanga.....	34
	8.4 La mauvaise gouvernance et l'échec institutionnel.....	37
	8.5 Les conséquences de l'échec .....	42
	8.6 La responsabilité politique.....	44
	8.7 La réforme de la Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et de Kamoto .....	46
	8.7.1 Global Enterprises Corporate et KOV .....	54
	8.7.2 Kinross-Forrest et Kamoto.....	57
9	Les réformes minières dans la pratique : le cas du Cadastre Minier .....	64
	9.1 L'intrigue politique .....	67
	9.2 La mauvaise gouvernance .....	69
	Conclusion .....	72

Carte de la RDC

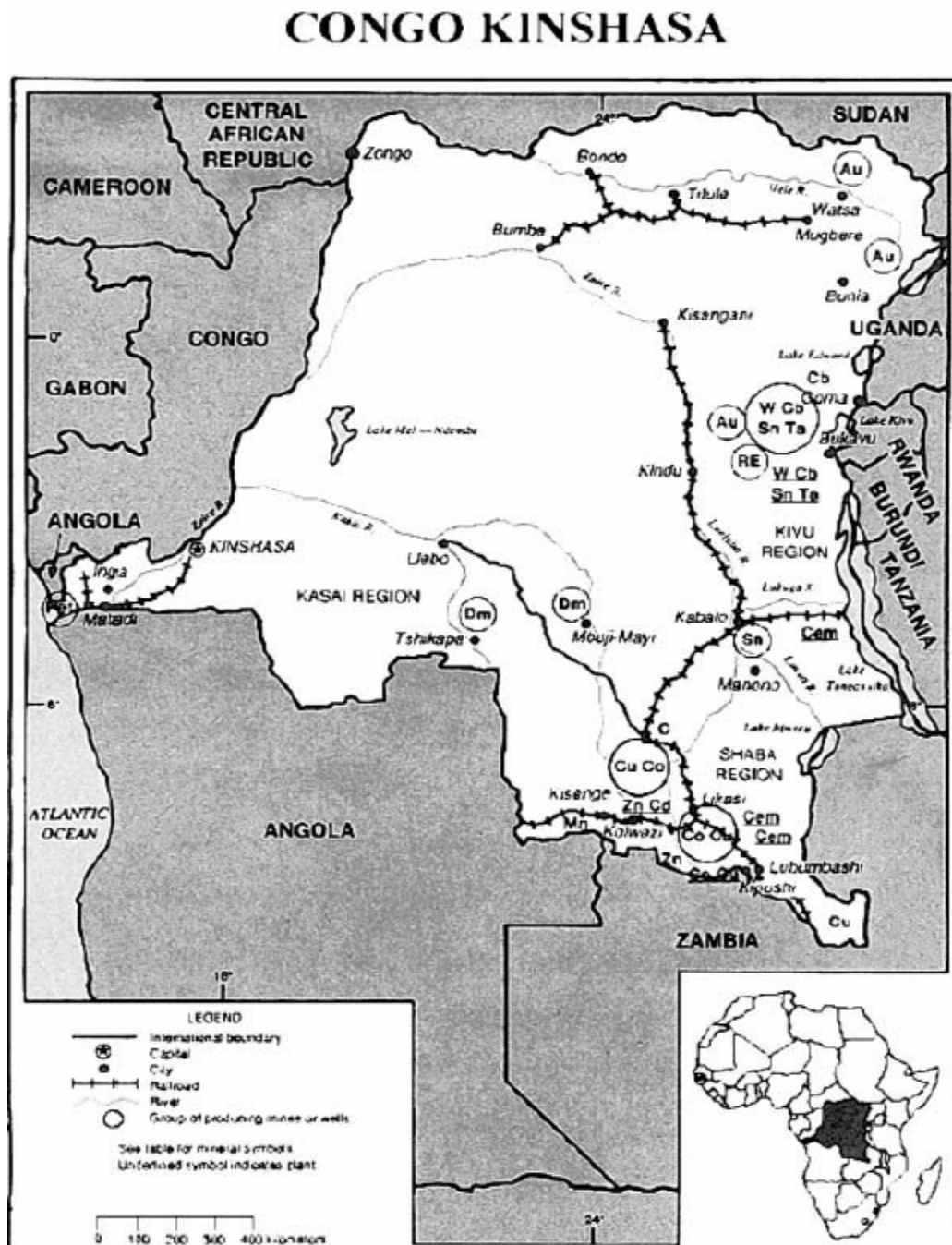
MAP OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO



Map No. 4007 Rev. II UNITED NATIONS  
January 2004

Department of Peacekeeping Operations  
Cartographic Section

Carte des sites des mines en Rdc



(Carte des sites des mines en RDC, <http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00054.html>)

## **i. Recommandations**

### **A. À l'État congolais (Parlement et Gouvernement) :**

1. L'Assemblée nationale devrait discuter les conclusions de la Commission Lutundula avant que les prochaines élections prennent place.
2. Le résultat du débat parlementaire sur le « rapport Lutundula » doit être rendu public, et tous les délits criminels devraient être dirigés vers le ministère de la Justice.
3. Élaborer et publier une vision stratégique concernant la gestion des ressources naturelles de la RDC pendant les vingt prochaines années, en prenant comme principale ligne directrice la croissance économique partagée et fondée sur les communautés. Prendre pour principe de favoriser les projets qui optimisent la valeur ajoutée en RDC même. Mettre en place un mécanisme de surveillance, de préférence au niveau parlementaire, afin de suivre la mise en œuvre de la stratégie définie. Communiquer régulièrement au public le point auquel la mise en œuvre de la stratégie est parvenue.
4. Publier une liste de tous les partenaires privés des parastatales minières de la RDC. La liste devrait contenir les références et titres de tous les contrats de joint venture existants, une description et une évaluation de la contribution des parastatales aux joint ventures ainsi qu'une description de la contrepartie et des principales obligations contractuelles des partenaires privés, y compris les délais pour la réalisation de ces obligations.
5. Soutenir une équipe de conseillers juridiques congolais et internationaux, afin d'intenter des actions en justice contre les partenaires privés de parastatales minières ne remplissant pas leurs obligations contractuelles.
6. Publier les données du Cadastre Minier sur Internet, comme cela a été stipulé dans le Règlement Minier.
7. Demander instamment aux hommes politiques et à leur entourage de rendre publics leurs actifs et leurs bénéfices liés au secteur minier.
8. Obliger les partis politiques à publier leurs comptes financiers et les sources qui apportent des contributions au parti, afin de lutter contre « l'achat » du soutien politique apporté par des entreprises. Formuler un code de conduite pour le financement de partis politiques.
9. Mettre en application l'initiative en faveur d'un mécanisme commun de fonctionnaires congolais et de bailleurs de fonds internationaux, afin d'assurer la gestion transparente des ressources naturelles de la RDC, comme proposé par le Secrétaire général de l'ONU en mai 2005.
10. Garantir la mise en œuvre effective du projet de loi relatif à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (projet de loi ITIE), y compris la participation des parties prenantes, ainsi que des mécanismes clairs pour la transparence et l'obligation de rendre compte sur les revenus des paiements des sociétés extractives.
11. Protéger les droits des mineurs et des communautés vivant près de zones minières. Cette initiative inclut d'encourager les mineurs artisanaux à s'organiser et à s'officialiser, afin d'améliorer leur niveau de vie, en collaboration avec la société civile et le secteur industriel.

**B. À la communauté internationale, l'UE et ses États membres :**

12. Inviter fermement l'Assemblée nationale à discuter le rapport Lutundula avant que les prochaines élections prennent place. Insister pour que le gouvernement congolais mette à exécution les conclusions de la Commission Lutundula.
13. Faire dépendre l'aide non humanitaire à la RDC de mesures spécifiques pour juguler la mauvaise gouvernance et la corruption dans la gestion politico-économique du pays.
14. Composer et financer une équipe de conseillers juridique congolais et internationaux, en vue d'intenter des actions en justice contre les partenaires privés des parastatales minières qui ne remplissent pas leurs obligations contractuelles.
15. Appliquer l'initiative d'un mécanisme commun de fonctionnaires congolais et de bailleurs de fonds internationaux, afin de prendre en main la gestion transparente des ressources naturelles de la RDC, comme proposé par le Secrétaire général de l'ONU en mai 2005.
16. Rendre les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales obligatoires et applicables aux relations commerciales des entreprises, et exhorter les pays membres de l'OCDE à poursuivre les personnes et entreprises qui violent ces principes directeurs en RDC.
17. Aider le gouvernement de la RDC à négocier des traités avec d'autres pays dans la région pour traiter les questions d'importation/exportation/transfert qui concernent les ressources naturelles de la RDC. La principale orientation de ces traités sera d'optimiser la valeur ajoutée des ressources en RDC même.
18. Élaborer et financer des projets qui renforcent la capacité de l'appareil institutionnel de la RDC à contrôler l'exploitation et le commerce de ressources. Le principal objectif de ces projets institutionnels de renforcement des capacités institutionnelles sera la croissance économique partagée et fondée sur les communautés.
19. Élaborer et financer des projets qui renforcent la capacité de la société civile en RDC à contrôler l'exploitation et le commerce de ressources. Le principal objectif de ces projets de renforcement des capacités sera d'accroître la transparence dans le secteur des ressources.

**C. À la Banque Mondiale :**

20. Rendre publics les audits des parastatales de la RDC qui ont été effectués sur l'ordre de la Banque Mondiale.
21. Élaborer et publier une vision stratégique relative à la gestion des ressources naturelles de la RDC pendant les vingt prochaines années. Prendre pour principe de favoriser les projets qui optimisent la valeur ajoutée en RDC même.
22. Évaluer et publier la stratégie actuelle de la Banque Mondiale concernant la privatisation de parastatales minières de la RDC, et révéler à quel point les partenariats des parastatales se conforment à cette stratégie.
23. Publier les mesures prises par la Banque Mondiale pour réfréner la mauvaise gouvernance et les pratiques corrompues dans le secteur des ressources de la RDC.



**D. Aux sociétés actives dans le secteur des ressources en RDC :**

24. Conclure avec les parastatales de la RDC des contrats de joint venture qui soient satisfaisants pour toutes les parties prenantes. Par principe, la contribution du partenaire privé à la joint venture sera proportionnellement adéquate par rapport à celle de la parastatale.
25. Utiliser le projet d'outil de gestion du risque pour les investisseurs exerçant dans les zones à déficit de gouvernance de l'OCDE, afin d'évaluer votre position et votre comportement en RDC.
26. Contribuer – de préférence par le paiement d'impôts – à la mise en œuvre des services publics, sans reprendre la responsabilité du gouvernement.
27. Divulguer les accords entre les sociétés minières internationales et la MIBA, et apprécier ces accords selon les principes formulés dans les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

## ii. Abréviations

AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
ARC	Alliance pour le renouveau du Congo
BCECO	Bureau central de coordination
CEEC	Centre d'expertise, d'évaluation et de certification
CEI	Commission électorale indépendante
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition en RDC
CMG	Central Mining Group
COMIDE	Congolaise des mines et de développement
COPIREP	Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques
DCP	DRC Copper and Cobalt Project
DGI	Dan Gertler International
DGI	Direction générale des impôts
DGRAD	Direction générale des redevances administratives et domaniales
ECOFIN	Economic and Finance Committee
EGMF	Entreprise générale Malta Forrest SPRL
EMAK	Exploitants miniers et artisanaux du Katanga
FARDC	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Front démocratique pour la libération du Rwanda
FNI	Front des nationalistes intégrationnistes
GCMA	Gécamines A
GEC	Global Enterprises Corporate
HRW	Human Rights Watch
ICG	International Crisis Group
IDA	International Development Association
IDF	Institutional Development Fund
IMC	International Mining Consultants
IRC	International Rescue Committee
KCC	Kamoto Copper Company
LRA	Lord's Resistance Army
MLC	Mouvement de libération du Congo
MSF	Médecins sans Frontières
NOUCO	Nouvelle compagnie
OCC	Office congolais de contrôle
OFIDA	Office des droits et accises
OGEFREM	Office de Gestion du Fret Maritime
PPRD	Parti pour la reconstruction et le développement
RCD-G	Rassemblement congolais pour la démocratie- Goma
RCD-ML	Rassemblement congolais pour la démocratie- Mouvement de libération
RCD-N	Rassemblement congolais pour la démocratie- National
RDC	République Démocratique du Congo
SNCC	Société nationale des chemins de fer du Congo
TSS	Transitional Support Strategy

### iii. Préface

#### **Passer de transactions fatales à des transactions équitables en RDC ?**

Tout au long de l'histoire, les minéraux précieux ont été liés au conflit, au banditisme et à la violence. Toutefois, des minéraux comme l'or, les diamants et le coltan, de même que d'autres ressources naturelles comme le bois d'œuvre, peuvent également apporter une contribution positive à la vie quotidienne de nombreuses personnes dans le monde entier. De même, ces minéraux peuvent rendre l'environnement de ces personnes plus beau et luxueux, tout en fournissant les matières premières de produits industriels. S'ils sont adéquatement gérés, ils contribuent dans une large mesure à augmenter la croissance et la stabilité économique.

Malheureusement, les caractéristiques de ces ressources engendrent aussi le potentiel de se répercuter négativement sur la paix, la sécurité et le développement durable. Songeons, par exemple, à l'un des plus riches pays mondiaux en termes de richesses minérales, la République démocratique du Congo qui est parfois appelée un « scandale géologique ». La grande majorité de sa population ne profite pas des richesses du pays. Au contraire. Depuis l'époque coloniale, le Congo a connu une longue histoire de pillage, culminant en ce que l'on nomme désormais « la Première Guerre mondiale de l'Afrique ». Au cours du siècle dernier, les puissances coloniales, les dictateurs de la Guerre Froide, les États limitrophes, les entreprises privées, les réseaux criminels et les forces rebelles ont pillé le pays tour à tour.

Aujourd'hui, la guerre en RDC est formellement terminée. Des élections sont prévues pour juin 2006. Toutefois, les combats continuent à l'est. Dans de nombreux cas, les réseaux d'exploitation restent en place, et ils parviennent encore à s'enrichir aux dépens de la population. La corruption est omniprésente. En raison d'un manque de gouvernance dans la plus grande partie du pays, les règles et règlements ne sont pas mises en œuvre. L'extraction est réalisée dans une situation d'anarchie. La forêt pluvieuse disparaît rapidement ; le travail des enfants et le travail forcé sont courants, particulièrement dans le secteur minier artisanal non réglementé. L'exploitation minière dans des zones relativement stables à l'ouest menace à la fois l'environnement et les moyens d'existence de communautés.

La campagne internationale Fatal Transactions<sup>1</sup> vise à mettre un coup d'arrêt à l'intensification des conflits sur les ressources naturelles, et elle souhaite que les ressources contribuent au développement et à la paix durable d'une manière équitable et légitime. Fatal Transactions pense que la manière dont les ressources naturelles sont administrées en République démocratique du Congo peut faire toute la différence entre un nouveau conflit ou la paix et le développement durable. De nombreux ouvrages ont été publiés sur le rôle des sociétés multinationales et des acteurs étrangers dans le pillage des ressources naturelles. Toutefois, la manière dont les forces actuellement au pouvoir – et les candidats à l'élection dans le nouveau gouvernement démocratique – gèrent les richesses des pays, revêtira une importance cruciale pour son avenir.

Par conséquent, pour répondre à la question de savoir comment le secteur extractif devrait être gouverné dans une RDC démocratique, Fatal Transactions a demandé l'IPIS d'étudier la relation entre la classe politique de la RDC et le secteur des ressources naturelles. Quelles ont été les opinions et les stratégies des acteurs publics et privés lorsqu'ils ont traité les divers problèmes liés aux ressources ? Qui a profité, qui n'a pas profité des richesses ? Quels éléments peut-on identifier comme certaines des causes premières de l'échec des ressources à contribuer au développement en RDC jusqu'à présent ?

À l'aide d'une étude de cas sur la situation au Katanga, ce rapport analyse très exactement comment les efforts déployés pour améliorer la situation de la République Démocratique du Congo, et pour transformer les « transactions fatales » du Congo en des transactions équitables, ont été sapés par des pratiques de mauvaise gouvernance sous le gouvernement transitoire. La campagne internationale Fatal Transactions souhaite que ce rapport permettra à tous ceux qui s'engagent pour améliorer la situation de la population congolaise de disposer d'indications, d'instruments et de connaissances approfondies, dans le but de promouvoir une gouvernance juste et démocratique des ressources naturelles de la RDC.

---

<sup>1</sup>Afin de réaliser la transformation faisant passer de transactions fatales à des transactions équitables, la campagne internationale Fatal Transactions vise à proposer une plate-forme, et à agir comme médiateur de connaissances pour les chercheurs et les militants au Nord et au Sud. Ses membres sensibilisent les consommateurs occidentaux, les acteurs économiques et les stratèges à leurs responsabilités. La campagne promeut et soutient les initiatives qui renforcent la contribution des ressources naturelles à la paix et la stabilité. Fatal Transactions est menée par six ONG européennes : Netherlands Institute for Southern Africa (NiZA, Pays-Bas), Medico International (Allemagne), Novib (Oxfam Pays-Bas), Broederlijk Delen (Belgique), 11.11.11 (Belgique) et Intermon Oxfam (Espagne). Les membres associés sont : IPIS (Belgique), BICC (Allemagne) et Pax Christi (Pays-Bas). Des organisations au Sud, partenaires des membres de Fatal Transactions, prennent une part active à la campagne.

## 1 Résumé

Trois décennies de mobutisme et sept années de guerre ont plongé la RDC dans une profonde crise économique, sociale, politique et humanitaire. Sous la pression de la communauté internationale, les anciens belligérants, de concert avec des représentants de l'opposition politique non armée et des organisations de la société civile, sont entrés dans le gouvernement transitoire qui a gouverné le pays depuis juillet 2003. Les principaux objectifs de la transition étaient de réunifier et reconstruire le pays, instaurer la paix, créer une armée nationale intégrée et organiser des élections démocratiques. Si l'on dresse le bilan de presque trois années de transition, on ne peut que conclure qu'elle a échoué pour la plus grande partie. L'est de la RDC n'est toujours pas sous contrôle gouvernemental et est en proie à un conflit, l'intégration de l'armée est loin d'être réalisée et les structures de commande parallèles reflètent la loyauté persistante des troupes aux mouvements rebelles auxquels ils ont appartenu pendant la guerre. Les élections, enfin, ont été reportées d'une année et ont plusieurs fois été réorganisées à une date toujours plus lointaine.

Une grande partie de l'échec de la transition peut être attribuée à la mauvaise gouvernance et à la corruption de la classe politique actuelle de la RDC. Par son histoire, la RDC ploie sous le fardeau d'une certaine forme de « gouvernementalité » qui est le principal obstacle à la reconstruction du pays et à la prise en main adéquate de la crise humanitaire à laquelle il est confronté. À tous les niveaux de l'appareil de l'État, la fonction publique est considérée comme un moyen d'acquérir fortune personnelle et privilèges. Pour les fonctionnaires de rang inférieur, qui sont sous-payés ou ne sont pas payés, la petite corruption est une stratégie pour survivre. Mais cette excuse ne vaut pas pour les pratiques corrompues des leaders du pays, qui portent une grave responsabilité dans la situation dont le prochain gouvernement héritera. Le détournement à grande échelle de fonds affectés à des fins militaires a rendu l'armée nationale inefficace et à peine opérationnelle. Ses soldats inadéquatement payés reprennent souvent le fusil comme moyen de gagner chichement leur vie et menacent la sécurité de la population qu'ils sont censés protéger. Le conflit permanent à l'est a un important élément lié à l'économie et aux ressources et est largement provoqué par les hommes politiques de rang élevé au sein du gouvernement transitoire. Enfin, l'une des principales raisons du report des élections est la réticence de nombreux hommes politiques en place à se retirer de leur position confortable dans les institutions transitoires et à perdre l'accès à la richesse produite par le pays.

Pendant toute la transition, les leaders de la RDC ont proclamé un attachement de pure forme aux bailleurs de fonds internationaux sur la question de la mauvaise gouvernance et la corruption. Mais dans la pratique, les principes clés de la bonne gouvernance – la participation, la responsabilité, la transparence – ont constamment été ignorés. Dès lors, l'opinion publique congolaise considère plus les mesures contre la corruption comme un instrument pour éliminer les adversaires politiques que comme un effort authentique pour servir les intérêts de la population. L'impunité, au lieu de la responsabilité, semble être la règle. Un exemple de cette attitude est une enquête parlementaire sur les pratiques de gouvernance dans les entreprises publiques. L'enquête a entraîné le licenciement de nombreux fonctionnaires supérieurs et de six ministres, mais elle n'a pas été examinée de manière plus approfondie devant un tribunal qui aurait pu tenir les

fonctionnaires accusés responsables de leurs actes. Une autre enquête parlementaire, celle de la « Commission Lutundula », montre clairement que les principaux partis politiques ont déjoué les initiatives visant à augmenter la transparence dans la gestion politico-économique du pays, lorsque ces initiatives ont eu tendance à intervenir dans leurs propres affaires.

Le rapport de la Commission Lutundula nous a fourni une excellente base pour analyser des pratiques de gouvernance dans le secteur minier où, en raison des amplies réserves minières de la RDC, les enjeux économiques sont exceptionnellement importants. Dans cette analyse, nous nous sommes concentrés sur la gestion du secteur minier au Katanga, la province qui recèle de loin le plus grand potentiel de croissance de l'économie de ressources naturelles. La région minière du Katanga n'a pas été une zone de guerre dans un passé récent. Pendant la guerre et la transition, le gouvernement central a conservé une solide emprise sur cette province. Au cours de la dernière décennie, la principale parastatale minière du Katanga – et du pays –, la Gécamines, a été la cible d'efforts de réforme intensifs, pour lesquels elle a reçu une ample assistance de la Banque Mondiale depuis 2001. L'interaction entre le gouvernement congolais et la Banque Mondiale a résulté en un processus de privatisation anarchiste et opaque qui a dépouillé la Gécamines de tous ses actifs. Cette société parastatale est désormais liée à d'innombrables contrats avec des partenaires privés, souvent douteux, qui ne contribuent pas ou guère à la Gécamines ou au Trésor national.

Par suite de l'incapacité à relancer la partie la plus vitale de l'économie du Katanga, une pauvreté et un chômage généralisés ont frappé cette province. Ces sombres conditions socio-économiques pourraient très bien exacerber les tensions politiques et ethniques sous-jacentes qui menacent de déclencher un violent conflit à l'avenir. Une autre conséquence de la mauvaise gestion de la Gécamines est le phénomène de l'exploitation minière artisanale. Chaque jour, selon les estimations, cinquante à soixante-dix mille « creuseurs » envahissent de nombreux sites miniers au Katanga pour chercher de l'hétérogénite, un minerai exceptionnellement riche en cobalt. Ces personnes travaillent dans des conditions épouvantables pour à peine plus qu'1 USD par jour. La plus grande partie du minerai, qu'ils vendent par des intermédiaires à de grandes sociétés marchandes, quitte le pays non raffiné, ce qui prive à nouveau la RDC de revenus extrêmement nécessaires. Ce rapport montre que plusieurs tentatives déployées par les autorités congolaises pour structurer le secteur informel ont échoué à cause de la corruption.

Par ailleurs, ce rapport soutient que les principales raisons du délabrement du secteur minier katangais dans son ensemble sont la mauvaise gouvernance, la corruption et l'échec institutionnel. Les innombrables accords de joint venture que la Gécamines a conclus comportent de nombreuses anomalies qui sont toutes pernicieuses pour l'État et la Gécamines. D'habitude, ces accords sont négociés par les Directeurs de la Gécamines, mais le Président Kaliba et les membres de son entourage interviennent souvent dans les pourparlers. Les conditions de ces contrats, jugées par des experts comme étonnamment défavorables pour la Gécamines, donnent de sérieuses raisons de penser que les fonctionnaires participant aux négociations ont reçu des pots-de-vin en guise de « compensation ». Nos entretiens avec plusieurs conseillers juridiques internationaux, qui ont participé à des négociations de joint ventures, confirment que les revendications de pots-de-vin pour les fonctionnaires congolais de haut rang sont un

élément récurrent dans de telles négociations. La corruption pourrait également expliquer que les autorités congolaises permettent que les contrats de joint venture ne soient pas correctement exécutés dans la plupart des cas. Au niveau provincial et local, les mécanismes institutionnels de contrôle sont absents ou inefficaces. Les services publics qui sont censés réguler le secteur minier et le commerce des minéraux sont sous-équipés, sous-payés ou même impayés. Ils prennent des mesures conflictuelles et ne peuvent pas fournir des statistiques fiables sur les exportations. Dans certains cas, leurs représentants sont payés par des partenaires privés de la Gécamines eux-mêmes, ce qui est bien entendu aberrant et laisse le champ libre à un vaste mouvement de fraude fiscale et de fraude à l'exportation.

Le tableau général du secteur minier que dressent les ONG, les journalistes et les observateurs congolais et internationaux révèle que ce secteur est pris dans un cercle vicieux dû à la corruption, la mauvaise gestion et le patrimonialisme prédateur rappelant l'époque de Mobutu : les opérations minières génèrent des revenus à peine suffisants pour financer un appareil institutionnel qui fonctionne correctement et, *vice versa*, l'échec institutionnel entraîne un manque de revenus. La responsabilité politique de cette situation tient principalement au clan katangais de Kabila et ses médiateurs de pouvoir, qui ont maintenu leur position quasiment hégémonique dans cette province depuis presque une décennie. Il est difficile de trouver des pièces à conviction probantes de la corruption, mais des preuves incontestables montrent que le PPRD de Kabila utilise la Gécamines comme un véhicule pour financer le parti. Les Directeurs de la Gécamines versent régulièrement des contributions financières, de même que des hommes d'affaires ou des sociétés participant à des opérations minières en joint venture apportent un soutien au parti.

La Banque Mondiale, elle aussi, a une grande part de responsabilité dans cette situation. En effet, depuis cinq ans, la Banque supervise et finance la restructuration de la Gécamines. Pourtant, l'analyse que donne ce rapport de la manière dont les gigantesques actifs miniers détenus par la Gécamines à KOV et Kamoto ont été transférés à des sociétés privées montre clairement que la Banque ne peut ignorer la manière dont les réformes minières qu'elle définit sont mises en œuvre dans la pratique.

Notre analyse de la gestion du secteur minier en RDC s'achève par une étude de cas qui reflète la quintessence des conclusions de ce document : pendant toute la transition, les efforts déployés pour mettre en œuvre des pratiques de bonne gouvernance dans la gestion du secteur minier ont échoué pour la plus grande partie, en raison d'un manque de volonté politique de l'élite gouvernante en RDC. De plus, la Banque Mondiale n'a pas été capable ou désireuse de faire face à l'énorme obstruction politique que ces efforts ont rencontrée. L'étude de cas présentée est celle du Cadastre Minier, un projet qui visait à mettre en place des procédures de critères non discrétionnaires pour octroyer des droits miniers. L'idée de ce projet était conforme à l'un des objectifs clés du nouveau Code Minier : faire évoluer le rôle du gouvernement afin que d'exploitant minier, il devienne régulateur du secteur minier. Mais dès le premier jour où le Cadastre Minier a ouvert ses portes, c'est précisément l'inverse de ce que la Banque Mondiale avait défini pour le projet qui s'est produit. Le Cadastre a dû être fermé au public moins d'un an après avoir ouvert ses portes. Il a fallu une année entière pour réparer les dommages occasionnés.

En résumé, les efforts répétés pour améliorer la situation de la population congolaise après la guerre, en essayant de préparer le terrain pour un développement durable et une croissance économique partagée, ont entièrement été sapés par des pratiques de mauvaise gouvernance sous le gouvernement transitoire. Comment, dès lors, prévoir l'avenir ? Des élections auront lieu bientôt, mais on ne peut en attendre qu'elles fassent des miracles. Soit l'élite dirigeante (ou la plupart de ses membres) seront ramenés au pouvoir par le vote et seront donc investis de plus de légitimité que jusqu'à présent – et ceci est un scénario très vraisemblable –, soit une nouvelle classe politique apparaîtra, qui aura beaucoup de mal à éradiquer les comportements de corruption et de patrimonialisme qui sont profondément enracinés. De plus, tout gouvernement nouvellement élu ploiera sous l'héritage de la guerre et de la transition et sera confronté à des défis énormes. Le conflit au Nord-Katanga, dans les Kivus et en Ituri persistera vraisemblablement et s'étendra peut-être même à d'autres régions. D'importants efforts de réforme dans le secteur de la sécurité devront être consentis pour créer une armée fonctionnelle et disciplinée. De même, la population congolaise, dont la plus grande part est en proie à une grave crise humanitaire, pourrait perdre patience si les élections ne conduisent pas rapidement à une amélioration tangible des conditions socio-économiques. Comme le montre ce rapport, le secteur minier aurait pu jouer un rôle important pour améliorer ces conditions pendant la transition. Il n'y est pas parvenu, principalement à cause de la mauvaise gestion. Tout nouveau gouvernement devra amener un changement radical dans les pratiques de gestion des ressources. Mais même dans les meilleures conditions, il faudra plusieurs années pour que le secteur minier puisse engendrer des revenus et des emplois substantiels. Dans l'intervalle, la communauté internationale devrait placer la bonne gouvernance du secteur minier en RDC au premier rang de ses préoccupations, afin que la population de la RDC puisse à l'avenir – enfin – récolter les richesses de son sol.



## 2 Introduction

Ce document est le résultat d'une étude de bureau qui a duré cinq mois. Il a pour objectif d'évaluer la performance du gouvernement transitoire de la République Démocratique du Congo (RDC) dans la gestion du secteur minier congolais. Les amples réserves minérales de la RDC pourraient et devraient être le pilier de la croissance économique durable et partagée. Ce document part du principe que la politique intérieure est le facteur déterminant pour atteindre cet objectif. Dans la prolongation de ce raisonnement, les perspectives actuelles du secteur minier congolais résultent principalement des pratiques de gouvernance de la classe politique de la RDC. Aujourd'hui, cette perspective est d'autant plus actuelle que le pays va tenir des élections (prévues avant le 30 juin 2006), qui permettront à la population congolaise de dresser le bilan de ses leaders.

La manière dont le secteur minier en RDC a été dirigé pendant la transition est symptomatique des mœurs politiques actuelles. Après une brève introduction sur la manière dont la transition s'est déroulée, il sera donc utile d'examiner les aspects qui caractérisent la « gouvernamentalité » de l'élite gouvernante du pays. Ensuite, un chapitre est ensuite consacré à une question qui, au moment où ce rapport est rédigé, soulève beaucoup d'émoi sur la scène politique de Kinshasa. En effet, entre avril 2004 et juin 2005, une Commission parlementaire congolaise qui réunissait 17 députés appartenant à toutes les composantes et entités de la transition, ont enquêté sur les contrats économiques signés avant le début de la transition, le 30 juin 2003. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons surtout sur le contexte politique dans lequel la Commission a été instaurée et a mené ses travaux d'enquête. L'imbroglio politique qui entoure cette tentative parlementaire d'accroître la transparence dans de nombreux dossiers économiques illustre à merveille les pratiques de gouvernance actuelles sur le plan de l'économie. Comme le rapport de la Commission contient de nombreuses informations sur le secteur minier et évoque également l'impact des « contrats de guerre » pendant la transition, il nous permettra de procéder ensuite à une analyse de la gestion du secteur minier par l'élite gouvernante.

Dans cette analyse, nous nous concentrerons principalement sur une région, la province du Katanga<sup>2</sup>, ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parmi toutes les provinces de la RDC, le Katanga a de loin le plus grand potentiel de croissance de l'économie des ressources naturelles. En outre, ses réserves minérales se situent au sud de la province et dans l'histoire récente, celui-ci n'a pas été une zone de guerre : contrairement aux provinces de l'est, le gouvernement central a conservé ces derniers temps une solide emprise sur la région minière du Katanga. Ceci implique que l'image actuelle du

---

<sup>2</sup>D'autres rapports d'ONG assez ou très récents ont été écrits sur le secteur minier de la RDC et pourraient intéresser le lecteur. Pour le secteur minier informel du Katanga, voir : *Rush and Ruin. The devastating mineral trade of Southern Katanga*, Global Witness, septembre 2004. Une analyse bien informée du secteur minier dans les Kivus et du secteur des diamants au Kasai a récemment été conduite par le Pole Institute : *Digging deeper: how the DR Congo's mining policy is failing the country*, in : Regards Croisés n° 15, Pole Institute, décembre 2005. Un rapport qui évoque également les Kivus est : *Under-Mining Peace: Tin - the Explosive Trade in Cassiterite in Eastern DRC*, Global Witness, juin 2005. Pour la région de l'Ituri, on se référera à : *The curse of gold. Democratic Republic of Congo*, Human Rights Watch, juin 2005.

secteur minier katangais n'est pas déformée par un conflit direct et reflète donc assez fidèlement la politique minière de l'élite gouvernante. Un autre motif de se focaliser sur le Katanga est que ces dernières années, sous la supervision de la Banque Mondiale, la plupart des efforts de réforme minière ont été orientés vers la Gécamines, qui est la principale parastatale minière et qui a autrefois été le pilier de l'économie du Katanga – et du Congo.

La Gécamines, parmi toutes les sociétés minières parastatales, a donc eu les meilleures chances de se rétablir du délabrement dans lequel le régime de Mobutu l'avait laissée. Le succès ou l'échec du rétablissement de la Gécamines illustre donc parfaitement les pratiques de gouvernance de l'élite gouvernante en général et de sa performance dans la gestion des ressources en particulier. Pour toutes ces raisons, diagnostiquer la situation actuelle de la Gécamines revient à évaluer la volonté politique de l'élite d'atteindre l'objectif d'une croissance économique durable et partagée, un but que les leaders de la RDC affirment poursuivre en interaction avec la Banque Mondiale. Par ailleurs, une évaluation de ce type pourrait apporter des informations utiles pour l'avenir de la RDC. Bien entendu, on ignore si les élections proches apporteront enfin la paix à la RDC et réunifieront le pays. Mais en supposant que tel sera le cas, il se peut que le secteur minier en dehors du Katanga soit modelé sur l'exemple de la Gécamines. Ceci pourrait véritablement se produire si l'élite dirigeante actuelle ou sa grande majorité était élue au pouvoir. Ce scénario est probable, sinon vraisemblable. Enfin, si cette prévision devient réalité, les résultats des élections renforceront la légitimité des leaders politiques qui sont responsables de la situation actuelle du secteur minier au Katanga.

Nous concluons notre analyse en nous concentrant sur un projet initié par la Banque Mondiale et portant sur l'ensemble du secteur minier de la RDC. Dans le dernier chapitre, nous examinerons le cas du Cadastre Minier central à Kinshasa, un service public censé traiter adéquatement les demandes de licences minières. Grâce au nouveau Code Minier, rédigé à l'instigation de la Banque Mondiale et promulgué en 2002, le Cadastre s'est vu attribuer une grande partie de la compétence sur l'octroi de droits miniers. Dans ce cas aussi, l'analyse du projet du Cadastre révèle nettement la manière dont la stratégie de réforme minière de la RDC, définie par la Banque Mondiale et exécutée par l'appareil étatique congolais, est mise en œuvre dans la pratique.

### 3 L'arrière-plan historique

Lorsque l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) de Laurent Kabila s'est emparée de Kinshasa en mai 1997, elle a comblé le vide politique que trois décennies de gouvernement Mobutu avait laissé. L'État prédateur de Mobutu avait commencé à s'effriter parallèlement à la récession économique sans cesse plus grave qui a frappé le Congo dans les années soixante-dix. Le pouvoir du dictateur tenait à ce que sa présidence était le réceptacle de la richesse produite par la nation, cependant qu'un système patrimonial de redistribution permettait d'acheter la loyauté au régime des élites politiques, militaires et commerciales. Finalement, quand la récession économique s'est aggravée tout en entraînant avec elle l'effondrement de l'économie formelle, le ciment qui maintenait le système ensemble est venu à manquer. Le budget étatique sans cesse diminué n'a plus permis aux institutions nationales de remplir leurs fonctions principales, et bien que le gouvernement et ses services publics soient formellement restés en place, leurs fonctions ont été reprises par des acteurs privés comme des églises et des ONG, ainsi que par des chefs de guerre et des élites politico-commerciales.<sup>3</sup>

Le monopole du pouvoir initialement détenu par Kabila n'a pas duré longtemps. Sa demande formelle au Rwanda et à l'Ouganda de se retirer du Congo a déclenché en août 1998 un conflit qui allait devenir la « Première Guerre mondiale de l'Afrique ». Une série de rapports de l'ONU a mis en valeur le rôle central que les abondantes ressources naturelles de la RDC ont joué dans la perpétuation du conflit.<sup>4</sup> Pendant la guerre, le gouvernement de Laurent Kabila, soutenu par l'Angola, la Namibie, le Zimbabwe et le Tchad, a occupé environ la moitié du territoire national (soit les provinces de Bandundu, le Bas-Congo, une partie du Kasai Occidental et Oriental, de l'Équateur et du Katanga). Parmi ses alliés étrangers, c'est principalement le Zimbabwe qui a exploité des ressources à l'aide de concessions minières au Katanga et au Kasai.<sup>5</sup> La rébellion du Mouvement de Libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, soutenue par l'Ouganda, tenait une partie de l'Équateur et de la Province Orientale, où elle contrôlait la production de l'or, des diamants et du bois d'œuvre.<sup>6</sup> Le Rassemblement Congolais pour la Démocratie-GOMA (RCD-G) d'Azarias Ruberwa était soutenu par le Rwanda et le Burundi et tenait les provinces du Sud-Kivu, de Maniema et des parties du Kasai, du Nord-Kivu, de la Province orientale et du Katanga. La rébellion du RCD-G produisait et vendait des diamants, de l'or, du cobalt, du bois d'œuvre et de la cassitérite.<sup>7</sup> Le Rassemblement Congolais pour la Démocratie-

<sup>3</sup> Pour un compte rendu plus détaillé de l'arrière-plan historique de l'arrivée au pouvoir de Kabila, voir : *Rapport fait au nom de la commission d'enquête « Grands Lacs » par MM. Colla et Dallemagne, II Rapport d'expertise*, Sénat de Belgique, 20 février 2003, pp. 14-18.

<sup>4</sup> Liste des rapports du panel d'experts de l'Organisation des Nations Unies sur l'exploitation illégale de ressources naturelles et d'autres formes de richesses de la République Démocratique du Congo : Rapport intermédiaire, 16 janvier 2001 (S/2001/49) ; Rapport, 12 avril 2001 (S/2001/357) ; Addendum au Report, 13 novembre 2001 (S/2001/1072) ; Rapport intermédiaire, 22 mai 2002 (S/2002/565) ; Rapport, 16 octobre 2002 (S/2002/1146) ; Addendum, 20 juin 2003 (S/2002/1146/Add. I) ; Rapport, 23 octobre 2003 (S/2003/1027).

<sup>5</sup> Julien Vandeburie, *La genèse des conflits congolais et le rôle des ressources naturelles*, in : *DRC's natural treasures : Source of conflict or key to development ?*, document de conférence, Bruxelles, 24 novembre 2005.

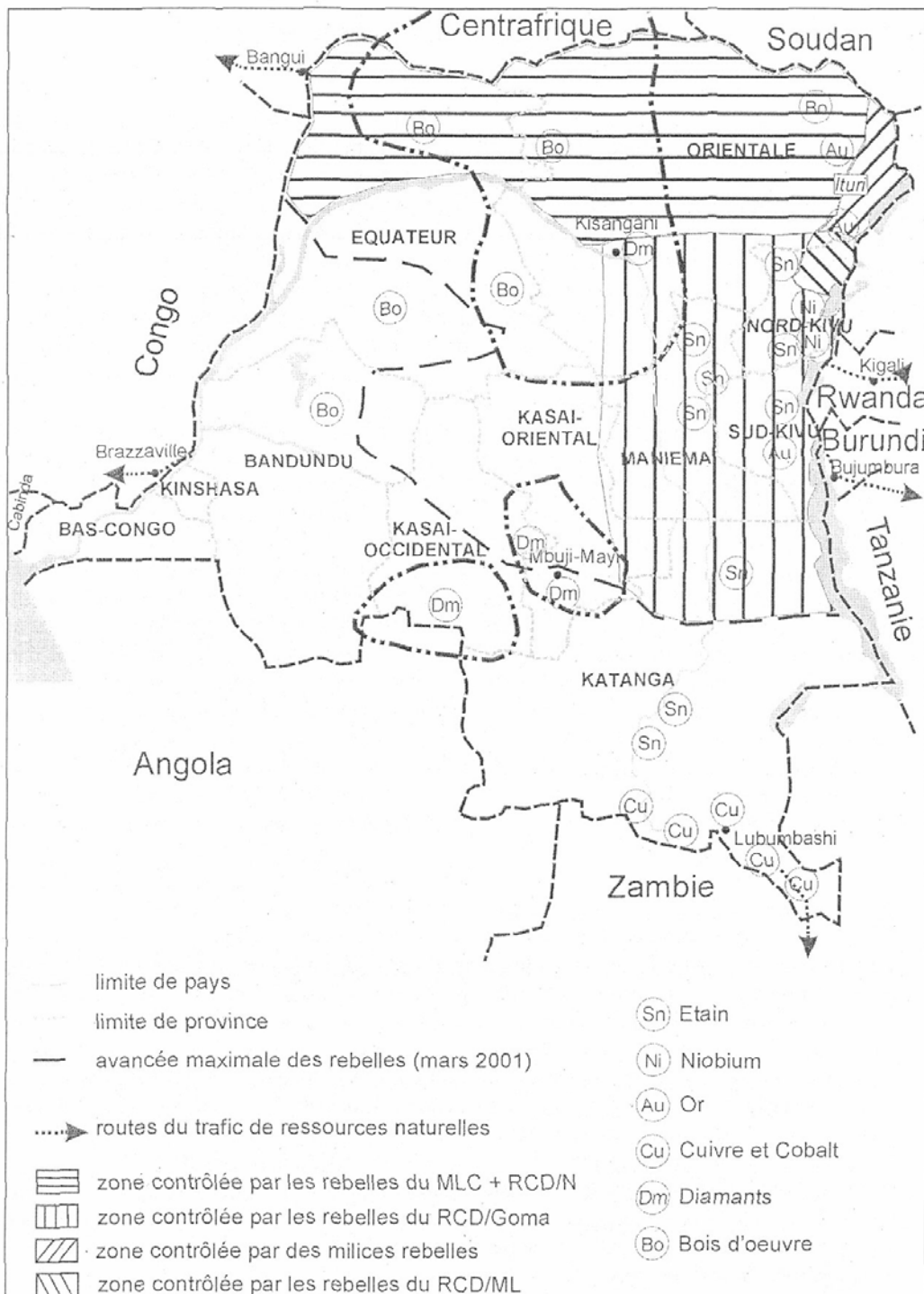
<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Mouvement de Libération (RCD-ML) de Mbusa Nyamwisi contrôlait une partie du Nord-Kivu et de la Province orientale et tirait ses fonds de la production d'or et de coltan. Le Rassemblement congolais pour la démocratie-National (RCD-N) de Roger Lumbala, avec le soutien de l'Ouganda, pratiquait le commerce des diamants et de l'or à partir de son fief dans la Province Orientale.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*



Sous la pression de la communauté internationale, tous les pays et les groupes de belligérants intérieurs participant au conflit ont signé un accord de paix à Lusaka, en Zambie, entre le 10 juillet 1999 et le 31 août 1999.<sup>9</sup> L'Accord de Lusaka prescrivait la cessation des hostilités, le déploiement d'une force de maintien de la paix de l'ONU

<sup>9</sup> [http://www.usip.org/library/pa/drc/pa\\_drc.html](http://www.usip.org/library/pa/drc/pa_drc.html)

(Mission de l'ONU en RDC ou MONUC), le désarmement des groupes de milice étrangers toujours actifs sur le territoire congolais et l'ouverture du « Dialogue inter-congolais » visant à former un gouvernement transitoire.<sup>10</sup> Toutefois, les termes de l'accord de Lusaka n'ont pas été respectés et de nouveaux accords de paix ont été signés avec le Rwanda et l'Uganda, respectivement en juillet et en septembre 2002. Le 16 janvier 2001, Laurent Kabila a été assassiné et son fils Joseph a repris la présidence de la RDC. Joseph Kabila a rouvert le Dialogue inter-congolais suspendu et à partir de février 2002, des négociations se sont déroulées à Sun City, en Afrique du Sud. Les pourparlers de paix ont abouti à un accord final signé par toutes les parties le 2 avril 2003.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> RDC : Résumé de l'accord Lusaka. Voir : [http://www.africa.upenn.edu/Hornet/irin\\_72299c.html](http://www.africa.upenn.edu/Hornet/irin_72299c.html)

<sup>11</sup> Négociations politiques inter-congolaises – L'acte final. Voir : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/ic-drc-2apr.pdf>

## 4 Le gouvernement transitoire

L'accord d'avril 2003 a avalisé et ratifié l'Accord global et inclusif relatif à la transition en RDC (signé à Pretoria le 16 décembre 2002). C'était un accord de partage du pouvoir entre le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC)<sup>12</sup>, les principaux mouvements rebelles (RCD-G, MLC, RCD-ML, RCD-N, Maï Maï), les principaux partis de l'opposition politique et les organisations de la société civile. L'accord prévoyait une attribution équitable des postes dans les institutions transitoires, notamment la Présidence, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Sénat et les cours et les tribunaux.<sup>13</sup> Afin de donner satisfaction à toutes les parties négociantes, de nombreux postes ont dû être créés. Il s'en est suivi une administration lourde – et chère – qui comprenait les institutions suivantes :

- La Présidence : un Président et 4 Vice-présidents (souvent désignés par la formule « 1+4 », présidant respectivement une Commission politique, une Commission économique et financière (ECOFIN), une Commission pour la reconstruction et le développement et une Commission sociale et culturelle.
- 36 Ministres et 25 Vice-ministres
- 500 Députés à l'Assemblée nationale
- 120 Sénateurs
- Un appareil juridique indépendant comme défini dans la constitution de la transition
- Plusieurs institutions pour soutenir la démocratie, comme la Commission d'Éthique et de Lutte contre la corruption ou la Commission Électorale Indépendante (CEI). Les présidents de ces commissions ont reçu le statut de ministre.<sup>14</sup>

Les principaux objectifs de la transition étaient de réunifier et de reconstruire le pays, instaurer la paix, créer une armée nationale intégrée et organiser des élections démocratiques.<sup>15</sup> Le 30 juin 2003, le gouvernement transitoire est entré en fonction. En août 2003, les principaux commandants de l'Armée Nationale Congolaise (FARDC) ont été nommés à leur poste selon les principes, prévus pour la transition, d'une

---

<sup>12</sup> Le gouvernement sortant de Joseph Kabila a participé à la transition comme l'un de ses organes constituants, notamment le Parti pour la reconstruction et le développement (PPRD) de Kabila.

<sup>13</sup> Dialogue inter-congolais. Négociations politiques sur le processus de paix et sur la transition en RDC. Accord global et inclusif sur la transition en RDC. Art. III et V. Voir : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/gov-cod-16dec-02.pdf>

<sup>14</sup> Pour la liste des postes et des parties convenus par le Dialogue inter-congolais, voir l'annexe I de ce rapport : Négociations politiques sur le processus de paix et sur la transition en République Démocratique du Congo. Accord global et inclusif sur la transition en RDC, Annexe I. Voir : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/gov-cod-16dec-02.pdf>

<sup>15</sup> *Ibidem*, Art. II.

épartition équitable.<sup>16</sup> Au niveau provincial, 11 Gouverneurs et 33 Vice-gouverneurs (3 par province) ont été nommés en mai 2004.<sup>17</sup>

La fin de la transition devait être marquée par des élections législatives et présidentielles démocratiques dans une période de 24 mois après la mise en place du gouvernement. Toutefois, l'article IV de l'Accord global et inclusif prévoyait une prolongation d'au maximum 6 mois, renouvelable de 6 autres mois seulement, si des problèmes logistiques liés à l'organisation d'élections législatives et présidentielles survenaient. Au cours de l'année 2005, il est devenu clair que le délai initial ne serait pas respecté. À présent, des élections doivent être tenues avant le 30 juin 2006.

---

<sup>16</sup> Pour la liste des chefs de l'armée et leur affiliation politique, voir :

[http://64.233.179.104/search?q=cache:piniCnh\\_mPcJ:www.actucongo.com/congo\\_acteurs\\_institutions\\_trans\\_rdc.htm+intellectuel+au+cursus+irr%C3%A9prochable&hl=nl&gl=be&ct=clnk&cd=1&client=firefox-a](http://64.233.179.104/search?q=cache:piniCnh_mPcJ:www.actucongo.com/congo_acteurs_institutions_trans_rdc.htm+intellectuel+au+cursus+irr%C3%A9prochable&hl=nl&gl=be&ct=clnk&cd=1&client=firefox-a)

<sup>17</sup> Pour une liste des gouverneurs, voir :

<http://64.233.179.104/search?q=cache:H8GarEG7tfgJ:www.geocities.com/bureaupolitiquesd/new10.html+gouverneurs%2Brdc&hl=nl&gl=be&ct=clnk&cd=9&client=firefox-a>



## 5 La sécurité et la situation humanitaire

Malgré la présence de la MONUC et la cessation formelle de la guerre, le conflit armé a persisté à l'est de la RDC pendant toute la transition. Les principaux foyers de la lutte sont les régions de l'Ituri et du Haut-Uélé au nord-est, les provinces du Kivu et le Nord-Katanga. En Ituri, le contrôle sur les vastes gisements d'or est au cœur de la lutte armée.<sup>18</sup> Entre 2002 et 2004, le Front pour l'Intégration Nationale (FNI), dominé par l'ethnie Lendu, a livré cinq batailles à l'Union des Congolais Patriotes (UPC), dominée par l'ethnie Hema, au sujet des concessions minières de Mongbwalu.<sup>19</sup> Jusqu'à ce jour, ces groupes armés et d'autres, comme la Lord's Resistance Army (LRA), représentent encore une grave menace pour la sécurité de la région<sup>20</sup>. L'ONU estime que le seul conflit en Ituri a coûté la vie à 50 000 personnes depuis 1999.<sup>21</sup>

Dans les Kivus, un conflit entre l'entourage de Joseph Kaliba et le RCD-G a déclenché une série d'affrontements qui, en mai et juin 2004, ont entraîné une bataille dévastatrice pour Bukavu, la capitale du Sud-Kivu.<sup>22</sup> Des forces dissidentes, conduites par le général Laurent Nkunda, continuent à mener régulièrement des combats armés contre les troupes des FARDC.<sup>23</sup> La présence permanente dans les Kivus de quelque 10 000 combattants des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR : des rebelles Hutus armés) a donné aux partisans de la tendance extrémiste RCD-G et au Rwanda un prétexte pour poursuivre leurs objectifs à l'est du Congo.<sup>24</sup> C'est ainsi qu'en 2005, le Rwanda a de nouveau menacé à plusieurs reprises d'envahir le Congo, reprenant le vieil argument selon lequel les rebelles Hutus menacent la sécurité nationale du Rwanda.<sup>25</sup> Depuis lors, les FDLR, qui dépendent du pillage et de l'extorsion pour vivre, continuent à maltraiter fréquemment les civils dans les Kivus.<sup>26</sup> Le conflit permanent dans les Kivus tient en grande partie aux ressources, comme plusieurs rapports d'ONG l'ont clairement démontré. Par exemple, un rapport du Pole Institute datant de décembre 2005 conclut : « *Le peu d'attention prêté à la question des ressources et aux particularités du conflit au Congo oriental sont d'importantes pierres d'achoppement pour le succès du processus de paix en RDC* »<sup>27</sup> (citation et traduction libre). En juin 2005, Global Witness est parvenue à une conclusion analogue dans son analyse de la relation entre le commerce de la cassitérite et la violence dans les Kivus.<sup>28</sup>

<sup>18</sup> *The curse of gold. Democratic Republic of Congo*, Human Rights Watch, juin 2005, p. 21.

<sup>19</sup> *Making gold a blessing, not a curse, for the citizens of Congo*, in : *DRC's natural treasures : Source of conflict or key to development ?*, document de conférence, Bruxelles, 24 novembre 2005.

<sup>20</sup> Le 23 janvier 2006, huit soldats Monuc ont été tués et cinq blessés par la LRA dans le parc Garamba dans le district du Haut Uélé. Voir : <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=9716>

<sup>21</sup> <http://www.irinnews.org/webspecials/Ituri/default.asp>

<sup>22</sup> *The Congo's transition is failing: crisis in the Kivus*, International Crisis Group, Africa Report n° 91, 30 mars 2005, p. 7.

<sup>23</sup> *DRC: civilians displaced in renewed fighting in North Kivu*, in: IRIN, 20/01/2006.

<sup>24</sup> *A Congo action plan*, International Crisis Group, Africa briefing n° 34, octobre 2005, p. 6.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Digging deeper: how the DR Congo's mining policy is failing the country*, in : Regards Croisés n° 15, Pole Institute, décembre 2005, p. 5.

<sup>28</sup> *Under-Mining Peace: Tin - the Explosive Trade in Cassiterite in Eastern DRC*, Global Witness, juin 2005.

De même, dans le nord de la province du Katanga, des rebelles armés continuent de causer des ravages. Ces milices Maï Maï ont été créées pendant la guerre livrée par Laurent Kabila, qui les a utilisées pour lutter contre les rebelles soutenus par le Rwanda. Les Maï Maï du Nord-Katanga n'ont pas été intégrés dans l'armée et ont été laissés en dehors de l'Accord global et inclusif. Selon International Crisis Group, ces milices, qui comptent des troupes de 5 000 à 8 000 guerriers commandés par 19 seigneurs de la guerre, sont actuellement la principale raison pour laquelle 310 000 habitants au Katanga, selon les estimations, ont été déplacés.<sup>29</sup> Ce triste chiffre vient grossir les rangs des 1,3 millions de personnes déplacées, selon les estimations, dans tout le Congo.

La guerre a accéléré la dilapidation de l'État à une vitesse inégalée. Le Congo a été laissé en ruines et jusqu'à aujourd'hui, il reste en proie à une catastrophe humanitaire. Une étude de 2004 de l'International Rescue Committee (IRC) a montré que le conflit en RDC a fait 3,9 millions de victimes, ce qui en fait le conflit le plus meurtrier depuis la Seconde Guerre mondiale.<sup>30</sup> L'IRC a en outre attesté que le taux de la mortalité du Congo excède de 40 % celui du niveau régional au Sub-Sahara, avec 38 000 morts par mois de plus que ce qui est considéré comme un taux « normal ». <sup>31</sup> Un rapport d'octobre 2005 de *Médecins sans Frontières* (MSF) présente des statistiques tout aussi navrantes sur la crise humanitaire en RDC. Un nouveau-né congolais sur cinq n'atteint jamais l'âge de cinq ans. Le Congo détient ainsi le record mondial de mortalité maternelle et infantile.<sup>32</sup> Plus de 80 % de la population congolaise, estimée à 55 millions de personnes, vit de 0,30 USD par jour. 75 % de la population est considéré comme sous-alimenté et sans approvisionnement régulier en eau potable. <sup>33</sup> Plusieurs indicateurs sanitaires brossent un tableau uniformément affligeant du sort de la population : par suite de l'effondrement du système d'hygiène publique, des maladies autrefois éradiquées ont refait leur apparition, alors que près des deux tiers des Congolais n'ont pas les moyens financiers de se permettre des soins de santé conventionnels.<sup>34</sup> En 2004, l'indice du développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement a classé le Congo au 168e rang des 177 pays étudiés.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> *Katanga: The Congo's Forgotten Crisis*, International Crisis Group, Africa Report N°103, 9 janvier 2006, p. 7.

<sup>30</sup> <http://www.theirc.org/news/page.jsp?itemID=27819067>

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Access to healthcare, mortality and violence in Democratic Republic of the Congo. Results of five epidemiological surveys: Kilwa, Inongo, Basankusu, Lubutu, Bunkeya, mars à mai 2005*, Médecins sans Frontières, octobre 2005, p. 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 4.

## 6 La gouvernementalité<sup>36</sup>

Trois décennies de gouvernement Mobutu ont suscité des comportements de patrimonialisme et de corruption profondément enracinés en RDC. Pendant la transition, les leaders du pays ont proclamé un attachement de pure forme aux bailleurs de fonds internationaux. Mais de nombreux signes indiquent que l'ancienne « gouvernementalité » n'a pas profondément changé. Transparency International, dans son rapport 2005 sur la corruption mondiale, révèle que la RDC reste parmi les 15 pays les plus corrompus au monde.<sup>37</sup> Les auteurs soulignent très justement que : « *si le nombre de discours était la mesure du changement, il y aurait un espoir réel de combattre la corruption en République Démocratique du Congo (RDC)* » (citation et traduction libre). Les auteurs ajoutent que : « *la peur de voir le précaire équilibre politique s'effondrer empêche les initiatives qui pourraient être prises pour éliminer la corruption et les crimes connexes* »<sup>38</sup> (citation et traduction libre).

Un premier « avertissement » du goût de l'actuelle élite politique pour la fortune et les privilèges personnels remonte à l'époque des négociations de Pretoria. Les parties négociatrices avaient décidé d'instaurer une commission technique pour déterminer les « besoins logistiques » des institutions transitoires. Cette commission avait conclu que 107 excellences avaient besoin d'un « traitement spécial », en d'autres termes qu'il fallait mettre à leur disposition 107 résidences, si nécessaire par expropriation.<sup>39</sup> Les villas des quatre Vice-présidents et des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat devaient avoir trois chambres et trois salles de bains, tandis que celles de plusieurs ministres et présidents de commissions politiques devaient compter deux chambres.<sup>40</sup> Par ailleurs, la liste incluait 405 voitures. Tous les Ministres et les Vice-ministres devaient se voir attribuer une voiture de luxe et chaque Vice-président quatre voitures : une Mercedes, une voiture de luxe et deux voitures pour leur escorte.<sup>41</sup> Le rapport de la Commission concluait qu'étant donné la vulnérabilité du budget national, une aide financière devait être demandée à la communauté internationale<sup>42</sup>. « L'opération Condor » est un autre exemple du lien entre signes extérieurs de prestige et la charge publique. Le 20 septembre 2005 sont arrivées à Kinshasa 620 jeeps qu'Olivier Kamitatu, Président de l'Assemblée nationale, avait commandées à la société belge Demimpex.<sup>43</sup> Ces voitures destinées aux parlementaires de la RDC ont suscité une vive agitation sociale. En effet, elles ont provoqué la colère des enseignants de Kinshasa qui étaient en grève depuis des mois pour obtenir une augmentation des salaires.<sup>44</sup> Jour après jour, la presse a spéculé sur le prix des véhicules et la manière dont ils avaient été

<sup>36</sup> Ce chapitre a été écrit en gardant à l'esprit les trois principales caractéristiques de la bonne gouvernance définies par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : participation, transparence, responsabilité.

<sup>37</sup> *Global corruption report 2005*, Transparency International, p. 137.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> « Congolese politici azen op auto's en villa's » in : *De Standaard*, 21/12/2002.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> « Parlement : arrivage à Boma, de 620 jeeps neuves des députés et sénateurs », in : *Radio Okapi*, 20/09/2005.

<sup>44</sup> « 620 jeeps pour députés et sénateurs signalées à Boma », in : *Le Phare*, 21/09/2005.

payés, tandis que des fonctionnaires de haut rang se contredisaient en expliquant le financement de l'Opération Condor.<sup>45</sup>

Les leaders de la transition affichent également un score alarmant en matière de discipline budgétaire. En 2004, la Présidence aurait dépassé son budget d'environ cent pour cent (7,9 milliards de francs congolais)<sup>46</sup>; la Vice-présidence responsable de la Défense et de la Sécurité, dirigée par Azarias Ruberwa (RCD-G), a dépassé son budget d'un pourcentage analogue (736 millions de francs congolais) ; la Vice-présidence de Jean-Pierre Bemba (MLC), responsable de la Commission Économique et Financière (ECOFIN), a entraîné un dépassement budgétaire de plus de 600 % (5 milliards de francs congolais) ; la Commission sociale et culturelle du Vice-président Zahidi N'Goma (opposition politique) a absorbé un excédent de 780 millions de francs congolais (100 %) ; enfin, la Vice-présidence d'Abdoulaye Yerodia (PPRD), responsable de la Commission pour la Reconstruction et le Développement, a dépassé son budget de 263 millions de francs congolais.<sup>47</sup> Le budget adopté pour 2005 fait apparaître de graves aberrations. Les exemples abondent. Ainsi, l'allocation de ressources au Chef de l'État équivaldrait à 8 fois le budget national de la santé, 6 fois celui des affaires sociales et 16 fois celui de l'agriculture.<sup>48</sup> En outre, durant toute la transition, les scandales financiers impliquant des fonctionnaires de haut rang ont été nombreux. En novembre 2005 par exemple, un stratagème de fraude pour détourner une somme de 28 millions USD aurait été découvert à la Direction Générale des Impôts (DGI), l'organe général de collecte des impôts.<sup>49</sup>

Même l'effort le plus marquant du régime actuel pour contenir la mauvaise gouvernance et les pratiques de corruption a manqué son objectif pour la plus grande partie. Une Commission parlementaire, conduite par le député Grégoire Bakandeja, a été créée pour exécuter un audit des entreprises d'État. En janvier 2005, les enquêtes de la Commission ont entraîné le licenciement de six ministres et de plusieurs hauts fonctionnaires du secteur public<sup>50</sup>, mais le procureur n'a pas engagé de procédure de mise en accusation après les licenciements.<sup>51</sup> Comme ces cas, ainsi que des pratiques analogues de corruption, n'ont jamais été examinés devant un tribunal, l'opinion publique considère souvent les mesures contre la corruption comme des manœuvres stratégiques dans la lutte pour le pouvoir politique.<sup>52</sup> Un autre fait qui n'a guère inspiré de confiance dans la volonté politique du régime de combattre la corruption a été que Roger Lumbala, l'un des ministres suspendus et chef de la RCD-N, s'est fait remplacer par sa femme.<sup>53</sup> Jean-Pierre Bemba, pour sa part, a menacé de quitter le gouvernement transitoire parce que le Ministre José Endundo, qui est lui aussi membre du parti et qui serait co-proprétaire de la compagnie aérienne Hewa Bora, a dû abandonner son poste.

---

<sup>45</sup> [http://www.deboutcongolais.info/weblogs/briefing/transition\\_institutions\\_de/parlement/](http://www.deboutcongolais.info/weblogs/briefing/transition_institutions_de/parlement/)

<sup>46</sup> Cours du change le 30 décembre 2005 : 1 dollar = 425 FC : 7,9 milliards de FC = 18,5 millions USD.

<sup>47</sup> « Pillage budgétaire » in : *Le Potentiel*, 27/10/2005.

<sup>48</sup> « RDC. Le budget 2005 et ses contradictions » in : *Le Phare*, 29/08/2005.

<sup>49</sup> « Selon le rapport conjoint Cfour des Compte, IGF-DGI : plus de 28 millions UDS des crédits d'impôts fictifs » in : *Le Potentiel*, 08/11/2005.

<sup>50</sup> <http://ipsnews.net/fr/inerna.asp?idnews=2452>

<sup>51</sup> « Médias et bonne gouvernance. Le hold-up de la dernière chance » in : *Plume & Liberté* n°5, mai 2005, Journalistes en Danger, p. 5 ; *Kaanga : The Congo's Forgotten Crisis*, International Crisis Group, Africa Report N°103, p. 15.

<sup>52</sup> « Congo-Kinshasa : une paix bien coûteuse », in : *Africa Confidential* n° 468, 07/02/2005.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> La réaction de Bemba a révélé le plus puissant outil politique des anciens belligérants pendant la transition : la menace de reprendre le combat. De même que le MLC, le RCD-G a largement recouru à cette forme douteuse de moyen de pression. <sup>55</sup>

Comme le montrent plusieurs rapports, la corruption en RDC a atteint des proportions tellement alarmantes qu'elle représente une menace pour la sécurité du pays. <sup>56</sup> La meilleure confirmation de ce phénomène est le détournement de fonds affectés au paiement des salaires de l'armée. <sup>57</sup> Selon International Crisis Group (ICG), des hiérarchies de commandements parallèles et la corruption à grande échelle rendent l'armée nationale (FARDC) inefficace et à peine opérationnelle. <sup>58</sup> La concussion a abouti à un paiement irrégulier et inadéquat des soldats, qui reprennent souvent le fusil comme moyen de gagner chichement leur vie. Human Rights Watch (HRW) ajoute qu'à la fin de 2005, seul un cinquième des troupes belligérantes a été intégré dans l'armée nationale (FARDC) et que les hommes politiques et les chefs militaires congolais ont détourné 30 millions USD du budget de la défense des seuls Kivus. <sup>59</sup>

La communauté internationale est consciente de ce problème, mais elle a surtout agi selon l'adage qu'il fallait instaurer « d'abord la stabilité et ensuite la bonne gouvernance ». <sup>60</sup> Dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies de mai 2005 sur les élections en RDC, celui-ci a lancé une proposition pour créer un mécanisme conjoint réunissant des fonctionnaires congolais et des bailleurs de fonds internationaux pour soutenir la gestion transparente des ressources étatiques, « incluant les revenus du secteur minier ». <sup>61</sup> Comme le financement étranger entre à 57 % dans le budget national de la RDC, la communauté internationale pourrait en théorie lier des conditions plus strictes à l'aide financière qu'elle fournit au pays. Mais plusieurs membres du Conseil de sécurité, y compris la Chine et la Russie, se sont opposés à cette initiative. Pour sa part, Josph Kabila, actuel Président de la RDC, a rejeté cette idée et l'a appelée une violation de la souveraineté nationale de la RDC. <sup>62</sup> Il aurait également argumenté que les questions de bonne gouvernance sont mieux traitées lors de la réunion hebdomadaire interne de « l'espace présidentiel ». <sup>63</sup>

Depuis lors, des signes très nets montrent que pendant la campagne électorale, la situation s'est détériorée davantage, car les partis politiques du gouvernement

---

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Voir, par exemple : *Elections between hope and fear. The African Great Lakes in transitions ?*, Clingendael Conflict research Unit, Policy Brief, 4 avril 2005, p. 2.

<sup>56</sup> *Ibidem* ; *A Congo action plan*, International Crisis Group, Africa briefing n° 34, October 2005 ; *Katanga : The Congo's Forgotten Crisis*, International Crisis Group, Africa Report N°103, January 2006.

<sup>57</sup> ICG estime qu'une somme de 3,5 à 5,8 millions USD est détournée chaque mois. Voir : *Katanga : The Congo's Forgotten Crisis, op.cit.*, p. 14.

<sup>58</sup> *A Congo Action Plan, op.cit.*, p. 1 ; les auteurs du rapport ICG vont même jusqu'à suggérer que l'État lui-même est la plus grande menace à la sécurité pour le peuple congolais.

<sup>59</sup> *Democratic Republic of Congo. Elections in sight : "Don't Rock the Boat"?*, Human Rights Watch, December 15, 2005, p.4.

<sup>60</sup> *A Congo action plan, op.cit.*, p.4; *Democratic Republic of Congo. Elections in sight, op.cit.* On notera cependant que depuis 2005, l'Union européenne et MONUC ont déployé des efforts pour créer un mécanisme de livre de paie pour les salaires des troupes FARDC.

<sup>61</sup> *Special report of the Secretary-General on elections in the Democratic Republic of the Congo*, 26 mai 2005, S/2005/320, p. 8.

<sup>62</sup> *A Congo action plan, op.cit.*, p. 4.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 4.

transitoire cherchent désormais des fonds pour leur campagne électorale.<sup>64</sup> Par exemple, selon un rapport d'HRW de décembre 2005, le nombre de permis accordés pour les activités d'exploitation dans les zones minières a quadruplé au second semestre de 2005.<sup>65</sup> Les observateurs internationaux craignent que ces arrangements soient entachés de corruption.<sup>66</sup> HRW signale que des fonctionnaires gouvernementaux peuvent doublement profiter de la corruption en ce moment : ils peuvent se remplir les poches et également dépenser plus pour influencer le résultat des élections, que ce soit par une publicité accrue, par l'achat pur et simple de votes ou par la corruption des agents électoraux pour favoriser leur parti.<sup>67</sup> HRW ajoute que la corruption est devenue omniprésente au point de contribuer à accroître l'instabilité, menacer la transition et être capable de fausser les élections.<sup>68</sup>

Par ailleurs, de nombreux observateurs soutiennent que le report d'une année de la date originale des élections a tenu tant à des raisons de sécurité et de logistique qu'à la réticence des hommes politiques en place à abandonner leur pouvoir et leurs avantages, et que beaucoup d'entre eux ont tenté d'amasser autant que possible avant de perdre éventuellement leur charge aux élections.<sup>69</sup> C'est probablement à cette lumière que nous devrions considérer un décret présidentiel promulgué pendant la première semaine d'août 2005. Ce décret ratifiait la distribution de sièges lucratifs de directeurs dans pas moins de trente sociétés parastatales congolaises.<sup>70</sup> Ce remaniement des directeurs entre les sociétés parastatales a été l'aboutissement d'un conflit politique qui durait depuis plus d'un an et qui avait donc dépassé le terme initial de la transition.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> *Democratic Republic of Congo. Elections in sight, op.cit.*, p. 14.

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> Voir, par exemple : *A Congo action plan, op.cit.*, p.1 ; « Congo-Kinshasa : une paix bien coûteuse » in : *De Morgen*, 03/09/2004.

<sup>70</sup> « Portefeuille de l'État : analyse des pesanteurs politiques », in : *Le Soft*, 09/08/2005.

<sup>71</sup> « Kabila forced to share parastatal top jobs, loses access to funds », in : *SouthScan*, 29/09/2005. La question au cœur du conflit serait la réticence du PPRD à cesser son hégémonie sur le secteur public. Les analystes politiques ont considéré le remaniement comme un coup pour Kabila puisque les directeurs des parastatales pro PPRD étaient partiellement coupés des fonds pour permettre le financement de la campagne électorale du parti. Le principal vainqueur de la bataille aurait été le RCD-G, dont le Ministre des Parastatales, Célestin Vunabandi, a immédiatement annoncé un audit de toutes les parastatales pour déterminer si les mandataires sortants étaient coupables d'actes de corruption et de mauvaise gouvernance. Dans sa rhétorique, il a apparemment oublié que cet effort avait été entrepris un an auparavant par la Commission Bakandeja.

## 7 La Commission Lutundula<sup>72</sup>

L'Acte Final des Négociations Politiques Inter-congolaises a approuvé deux résolutions (DIC/CEF/01 et DIC/CEF/04) demandant « la création, par le Parlement transitoire, dans le meilleur délai possible, d'une Commission spéciale chargée d'évaluer la validité des accords de nature économique et financière conclus pendant les guerres de 1996 – 97 et 1998 ». <sup>73</sup> De même que dans le cas de toute initiative visant à accroître la transparence et l'efficacité de l'économie de la RDC, la mise en œuvre de ces résolutions s'est heurtée à une obstruction politique considérable. Au début, les parlementaires des organismes de l'opposition (« Composante Opposition Politique ») et de la société civile voulaient exclure de la Commission des députés appartenant aux partis des anciennes parties belligérantes. <sup>74</sup> Après de longues négociations, il a été convenu que les MLC, RCD-G, RCD-ML, RCD-N et PPRD pouvaient prendre part à la Commission, mais qu'ils n'auraient pas le droit de se joindre à des missions dans les territoires qu'ils avaient tenus pendant la guerre. <sup>75</sup> La Commission aurait dû commencer ses enquêtes en décembre 2003, mais la résolution parlementaire nécessaire à sa création n'a été votée que le 24 avril 2004 par la plénière. <sup>76</sup> Le PPRD de Kabila aurait voté contre la résolution, craignant des révélations qui pouvaient compromettre le parti. <sup>77</sup> Ensuite, un autre mois a été nécessaire pour désigner les membres de la Commission. <sup>78</sup> Elle comptait quatre membres de l'Opposition, quatre de la Société civile, deux des PPRD, MLC et RCD-G et un des RDC/ML, RCD/N et Mai Mai. <sup>79</sup> Christophe Lutundula, homme politique expérimenté de l'opposition, a été désigné président et les enquêtes ont commencé à la fin de mai 2004. Tout au long de la mission d'enquête, les travaux de la Commission ont été entravés par le lent déboursement des fonds par le gouvernement, qui a affecté 3 500 000 FC au projet (environ 8 000 USD au taux du 5 février 2005), et par deux services publics qui ont administré les fonds affectés par la Banque Mondiale au projet, soit 443 000 USD. <sup>80</sup>

La période examinée par la Commission allait de septembre 1996 au 30 juin 2003, lorsque la transition a officiellement mis fin à la guerre. La Commission avait pour principaux objectifs d'inventorier et d'analyser tous les contrats de cette période, évaluer leur impact financier et les approuver ou les rejeter. Le rapport Lutundula

<sup>72</sup> Le titre du rapport de la Commission est : *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale. 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. Rapport des travaux. Iière Partie. Fait à Kinshasa, le 26 juin 2005.* Il peut être consulté à : <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa/>

<sup>73</sup> Inter-Congolese Political Negotiations - The Final Act. Voir : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/ic-drc-2apr.pdf>

<sup>74</sup> « Congo-Kinshasa : ménage d'après-guerre », in : *Africa Confidential n° 461, 25/10/2004.*

<sup>75</sup> *Ibidem* ; *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op.cit.*, p.20.

<sup>76</sup> « Congo-Kinshasa : ménage d'après-guerre », in : *Africa Confidential n° 461, 25/10/2004* ; *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op.cit.* p.11.

<sup>77</sup> <http://businessreport.co.za/inex.php?fSectionId=553&fArticleID=2250830>

<sup>78</sup> *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op.cit.* p.11.

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 21, 25. Ces services publics sont le Bureaux Central de Coordination (BCECO), un organe administratif qui gère des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux, et le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (Copirep), un organisme administratif créé en octobre 2002 pour gérer des projets de réforme du secteur public financé par des bailleurs de fonds étrangers.

contient une section sur les difficultés que la Commission a rencontrées.<sup>81</sup> Pour la Commission, un grand obstacle a été l'absence de mandat pour interroger les fonctionnaires ougandais et rwandais mentionnés dans les rapports de l'ONU au sujet de l'exploitation illégale de ressources en RDC. En outre, à l'est de la RDC, les missions étaient souvent entravées par l'insécurité qui y régnait. Mais la principale difficulté a tenu au manque de collaboration des PPRD, MLC et RCD-N, phénomène sur lequel la Commission dresse le rapport suivant :

*« (...) le refus des Composantes « Gouvernement » et MLC ainsi que de l'entité RCD-N de collaborer avec la Commission spéciale. En effet, aucune d'entre elles n'a daigné de répondre aux demandes d'informations et d'audience lui adressées par la Commission au sujet des conventions et actes de gestion qu'elles auraient signés pendant les deux guerres de 1996-1997 et 1998 ainsi que des engagements pris à l'égard de leurs alliés ou de la population. Jusqu'au moment de la rédaction de ce rapport, ces Composantes et Entités n'ont affiché qu'une indifférence dédaigneuse à l'égard de la Commission Spéciale. »<sup>82</sup>*

Le RCD-ML a par contre coopéré avec la Commission de manière satisfaisante. Pour sa part, le RCD-G a fourni quelques informations sur ses transactions d'affaires durant les guerres, mais n'a pas répondu à une liste de questions que la Commission a envoyée en juin 2005. En ce qui concerne les opérateurs économiques, ceux du Sud-Kivu ont manifesté le plus de réticence à communiquer des informations.<sup>83</sup>

La première phase des enquêtes (24 mai-15 juin 2004) a consisté à réunir des informations aux ministères concernés à Kinshasa : les Ministères des Mines et de l'Énergie, des Finances, des Postes & Télécommunications, de l'Économie, de l'Environnement, de l'Agriculture, du Transport, du Portefeuille, de la Planification, des Affaires nationales, de l'Industrie et des Petites et Moyennes Entreprises.<sup>84</sup> Cette phase préliminaire a également compris une visite de collecte d'informations au Sénat belge, à plusieurs ONG étrangères et au siège de l'ONU à New York (pour consulter les archives du Panel d'experts). Lors d'une seconde phase qui a pris environ un an, la Commission a mené quatre missions d'enquête sur le terrain, respectivement dans l'Est-Kasaï et l'Ouest-Kasaï, au Katanga, aux Nord-Kivu/Sud-Kivu/Maniema/Province orientale et aux Bandundu/Bas-Congo/Équateur/Kinshasa. Il est à noter que l'analyse de la Commission résultant de ces missions inclut l'impact sur le terrain des contrats examinés.<sup>85</sup> Par conséquent, le rapport de la Commission présente une situation qui va bien au-delà du 30 juin 2003.

De nombreux contrats examinés concernent l'industrie minière et les conclusions de la mission de la Commission au Katanga seront commentées ci-dessous. Mais certaines conclusions générales de la Commission sont particulièrement pertinentes pour évaluer des pratiques de gouvernance sous le gouvernement transitoire :

*« En effet, des informations recueillies par la Commission Spéciale pendant les enquêtes, il ressort que le Gouvernement de transition n'a pas fait meilleur que ceux*

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 25-30.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 17-18.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 14.



*qui ont exercé le pouvoir d'État pendant la période des guerres de 1996-1997 et de 1998. Bien au contraire, l'hémorragie des ressources naturelles et des autres richesses du pays s'est amplifiée sous le couvert de l'impunité garantie par la Constitution aux gestionnaires gouvernementaux. (...) En attendant l'application des recommandations de la Commission Spéciale et en vue de préserver le patrimoine national et ceux des entreprises publiques ainsi que des sociétés d'économie mixte, contre la tentation de la prédation et du bradage à la veille des élections, la Commission recommande la suspension par l'Assemblée Nationale de toute aliénation du patrimoine national (ressources naturelles en particulier), de ceux de ces entreprises et sociétés par des conventions, contrats ou actes de gestion jusqu'à l'installation des institutions issues de prochaines élections. Il échet de résilier tout contrat minier ou forestier conclu avec toutes entreprises publiques et sociétés d'économie mixte depuis le 30 juin 2003 (...) pour lesquels les investissements promis n'ont connu aucun début d'exécution dans le délai convenu. »<sup>86</sup>*

Après le dépôt du rapport au Bureau de l'Assemblée nationale en juin 2005, les recommandations de la Commission n'ont jamais été appliquées. Au contraire, après juin 2005, le gouvernement a officialisé une série d'accords de joint venture relatifs à de gigantesques actifs miniers au Katanga et au Kasai. Le 4 août 2005, pendant la même semaine où la répartition de sièges de directeurs dans 30 parastatales a été décrétée comme indiqué ci-dessus, un décret présidentiel a ratifié deux accords de joint venture de sociétés privées avec la parastatale minière Gécamines, impliquant les vastes concessions de Tenké Fungurumé et de Kamoto au Katanga (voir le chapitre : La réforme de La Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et Kamoto).<sup>87</sup> Par un autre décret présidentiel, les autorités de Kinshasa ont finalement distribué les derniers actifs importants de la Gécamines (voir le chapitre : les réformes de La Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et Kamoto). Un mois plus tard, le gouvernement a confirmé trois protocoles d'accord de la MIBA, parastatale dans le secteur diamantaire, avec trois sociétés privées (De Beers, DGI Mining et Nizhne-Lenskoye). Ces accords concerneraient des licences d'exploitation minière pour une superficie de plus de 35 000 kilomètres carrés.<sup>88</sup>

Au moment où ce rapport est rédigé, huit mois après le dépôt du rapport Lutundula au Bureau de l'Assemblée, sa discussion à la plénière n'est pas encore organisée.<sup>89</sup> Mais à la mi-février 2006, une source inconnue l'a rendu accessible sur Internet. Cet événement a coïncidé avec la distribution du rapport aux députés de l'Assemblée Nationale.<sup>90</sup> Les analystes politiques considèrent cette diffusion comme un coup stratégique préélectoral d'Olivier Kamitatu, président de l'Assemblée nationale.<sup>91</sup> Kamitatu, ancien bras droit de Bemba, a été exclu du MLC de Bemba le 23 janvier

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 270.

<sup>87</sup> « Les plus importantes concessions minières du Congo passent aux mains de juniors », in : *Trends/Tendances*, 22/08/2005.

<sup>88</sup> « No new Africa play for Alrosa », in : *Africa Mining Intelligence n° 120*, 16/11/2005 ; *Les diamants du Kasai : clé et moteur de développement*. Discours tenu par Gustave Luaebeya Tshitala à la conférence : *DRS's natural treasures : Source of conflict or key to development*, Bruxelles, 24 novembre 2005.

<sup>89</sup> <http://www.congoindependant.com/une250206.htm>;

<http://hrw.org/english/docs/2006/02/20/congo12692.htm>

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> <http://www.congoindependant.com/une250206.htm>; communication personnelle d'un journaliste d'investigation à Kinshasa le 26/02/2006.

2006. Il a récemment formé un nouveau parti politique, l'Alliance pour le Renouveau du Congo (ARC), une large coalition politique dont les membres comprennent plusieurs hommes politiques réputés, y compris Christophe Lutundula.<sup>92</sup> Comme le rapport Lutundula discrédite les principaux partis politiques de la transition, ainsi que nous l'avons vu, il donne à l'ARC un grand nombre d'arguments à faire valoir durant la bataille électorale. Bien entendu, la manœuvre politique de Kamitatu a incité Bemba à accuser publiquement son ancien compagnon d'avoir détourné une somme de 300 000 dollars américains lors de son mandat comme Président de l'Assemblée.<sup>93</sup> Tout cet imbroglio politique affaiblira certainement l'impact de l'analyse de la Commission Lutundula qui, aussi détaillée et bien informée qu'elle puisse être, sera vraisemblablement qualifiée de document politiquement tendancieux et rejetée par les partis et les hommes politiques incriminés.

---

<sup>92</sup> [www.digitalcongo.net/fullstory.php?id=64199](http://www.digitalcongo.net/fullstory.php?id=64199).

<sup>93</sup> « La guéguerre entre JP Bemba et Olivier Kamitatu vire au règlement des comptes par le déballage des dossiers sales », in : *La Prospérité*, 17/02/2006.

## 8 La gouvernance et l'exploitation minière au Katanga

### 8.1 La privatisation des parastatales minières : l'arrière-plan historique

Depuis que Mobutu a nationalisé l'économie en 1967, les principaux gisements minéraux au Congo étaient détenus par des sociétés parastatales. La privatisation de ces parastatales a commencé avant l'arrivée au pouvoir de l'ADFDL de Kabila en 1997. En 1995, dans une tentative de mettre un frein à la spirale de déclin de l'économie congolaise, le gouvernement du premier ministre Kengo wa Dondo avait prudemment commencé un programme de privatisation également orienté vers le secteur minier, qui avait toujours été le pilier de l'économie nationale.<sup>94</sup> L'idée qui présidait à cet effort était de relancer le secteur minier formel qui, par suite de facteurs exogènes (la récession économique, les fluctuations des prix sur le marché des produits de base, etc.) et la mauvaise gouvernance, était presque parvenu à un point mort. Des négociations sous Kengo ont abouti à une série d'accords de joint venture avec de nouvelles sociétés minières. Au Katanga, les droits miniers sur les vastes gisements de Tenké et de Fungurumé ont été transférés de la Gécamines à un partenariat avec une société canadienne appartenant au Lundin Group, dirigé par le financier suédois Adolf Lundin.<sup>95</sup> L'exploitation de la mine de cuivre et de cobalt de Kasomba a été dirigée par le Belge George Forrest et son groupe (qui détient actuellement le plus important portefeuille minier en RDC). Ce groupe est entré dans les activités minières par un accord avec la Gécamines et l'Union Minière belge.<sup>96</sup> Les droits d'exploration et d'exploitation relatifs à une concession de 13 000 kilomètres carrés sur la superficie de la parastatale Sodimico ont été attribués à Anvil Mining, une compagnie minière « junior » australienne.<sup>97</sup> À l'est, la parastatale Okimo a cédé des concessions sur une superficie de 2 000 kilomètres carrés à la société belgo-canadienne Mindev et une superficie de 82 000 kilomètres carrés à la société canadienne Barrick Gold Corporation.<sup>98</sup> Les droits sur les actifs de la parastatale Sominki, dans les Kivus, ont été attribués à Banro Resources Corporation, un autre junior canadien.<sup>99</sup>

La tentative de Kengo de relancer le secteur minier a été contrariée par la guerre qui a commencé en septembre 1996. Pendant la guerre, toutes les parties belligérantes de l'ensemble du Congo ont négocié des modifications aux contrats existants ainsi que de nouveaux accords de joint venture. Les rapports de l'ONU, évoqués ci-dessus, sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC, décrivent dans le détail comment les procédures visant à attribuer des contrats miniers ou l'accès à des sites miniers et à des voies commerciales d'acheminement des ressources ont bel et bien servi des objectifs de guerre et des intérêts privés des belligérants congolais et

<sup>94</sup> Erik Kennes, *Le secteur minier au Congo : Déconnexion et descente aux enfers*, in : Reyntjens F., Marysse S., *L'Afrique des grands lacs*, l'Harmattan, 2000, p. 311.

<sup>95</sup> <http://www.inshuti.org/miniere.htm>

<sup>96</sup> Anon', Exposé écrit d'un ancien administrateur de la Gécamines à l'attention de la Commission sénatoriale belge « GRANDS LACS » Volet : La GECAMINES, et Monsieur Georges Arthur FORREST, p. 15. (Voir : <http://www.kongo-kinshasa.de/dokumente/divers/gecamines.pdf>)

<sup>97</sup> *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale. Op.cit.*, p. 5.

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup> *Ibidem.*

étrangers, tout comme ceux d'hommes d'affaires et d'hommes politiques qui étaient liés à ce que l'on nomme des réseaux de l'élite.

*Principales parastatales minières en RDC*

- Katanga :
  - Gécamines (concessions sur une superficie de 30 000 kilomètres carrés) : cuivre, cobalt, zinc, charbon ; Sodimico : cuivre, cobalt ; Entreprise Minière de Kisenge « Manganèse » : manganèse
- Les Kivus :
  - Sominki (autrefois partenaire privé à 72 %, État du Zaïre à 28 % ; concessions sur une superficie de plus de 11 000 kilomètres carrés) : or, cassitérite, coltan
- Province orientale :
  - Okimo (concessions sur une superficie de 83 000 kilomètres carrés) : or
- Est-Kasaï et Ouest-Kasaï :
  - MIBA (concessions sur une superficie de 78 000 kilomètres carrés, intérêt de 20 % pour la société belge Sibeka) : diamants

## 8.2 La Banque Mondiale

Depuis 2001, la Banque Mondiale a supervisé la politique minière du gouvernement congolais. Ce contrôle a largement consisté à continuer à privatiser les parastatales minières congolaises. La même année, et après dix ans d'absence, la Banque Mondiale a recommencé à accorder des prêts à la République Démocratique du Congo.<sup>100</sup> La stratégie générale de la Banque Mondiale en RDC a été de stimuler la croissance économique par l'activité du secteur privé, essentiellement en essayant d'attirer des investisseurs étrangers.<sup>101</sup> Ses opérations de prêts sont présentées dans des documents appelés « Transitional Support Strategy » (TSS), dont le premier a été élaboré en 2001. Un second document, qui sera la « feuille de route » du soutien de la Banque à la RDC de 2004 jusqu'en 2006, a été mis au point en janvier 2004.<sup>102</sup> Dans ce second document TSS, la Banque répertorie les réformes structurelles clés qu'elle a surveillées depuis 2001<sup>103</sup>. Jusqu'en janvier 2004, la Banque a encadré les diverses réformes suivantes dans le secteur minier, qu'elle a identifié comme un moteur d'une reprise économique rapide: le lancement ou la restructuration de sociétés clés comme la Gécamines, la promulgation d'un nouveau Code Minier en juillet 2002 et la préparation d'un nouveau Cadastre Minier.<sup>104</sup> À l'avenir, la TSS s'engage à se concentrer sur l'amélioration continue de la gestion des ressources naturelles. Elle cherchera à mettre en œuvre le

<sup>100</sup>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,menuPK:349479~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:349466,00.html>

<sup>101</sup> *Reconstruction efforts and governance of natural resources in the DRC*. Friends of the Earth, in : *DRC's natural treasures : Source of conflict or key to development ?*, recueil de textes de conférence, Bruxelles, 24 novembre 2005.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Transitional support strategy paper*, Banque Mondiale, rapport n° 27751, janvier 2004, p. 7

<sup>104</sup> *Ibidem*. Une analyse complète du nouveau Code Minier et de la réglementation « adaptés aux investisseurs », promulgués respectivement en juillet 2002 et mai 2003, est disponible in : *Atelier national sur le Code Minier congolais*, document de la conférence organisée par NIZA, ASADHO.KATANGA, OCEAN, CENADEP, Lubumbashi, 17-20 mars 2005.

Code Minier au plan national « *en vue d'améliorer la transparence à la fois dans l'attribution des droits miniers (...) et dans la gestion des revenus générés dans ce secteur* » (citation et traduction libre).<sup>105</sup> Ces orientations concordent avec le fait que la Banque a annoncé qu'elle se concentrera sur la croissance économique partagée.<sup>106</sup>

La politique de gestion des ressources de la Banque Mondiale en RDC a soulevé de graves préoccupations dans plusieurs ONG et auprès d'autres observateurs. La Banque a été critiquée pour plusieurs raisons, notamment pour son approche imposée d'en haut et sans véritable participation et sa négligence du rôle que les ressources naturelles jouent pour alimenter le conflit, malgré les lignes directrices de sa propre Conflict Prevention and Reconstruction Unit.<sup>107</sup> On a également reproché à la Banque de négliger l'incapacité institutionnelle de la RDC à réguler le système du marché libre, sur lequel le secteur minier se trouve actuellement, ce qui est un résultat de la privatisation des parastatales.<sup>108</sup> Un autre reproche est que la Banque minimise la mauvaise gouvernance et les pratiques de corruption actuelles qui entravent une redistribution équitable des bénéfices tirés du secteur minier.<sup>109</sup>

À ce jour, l'« accomplissement » le plus visible de la Banque Mondiale sur le terrain a été un « programme de départs volontaires » de 43 millions USD, exécuté dans le cadre de sa stratégie de réforme de la Gécamines. Ce programme a fait partir de la Gécamines 10 500 travailleurs en 2003.<sup>110</sup> En échange, les travailleurs ont touché des paiements pour suppression d'emploi allant de 1 900 à 30 000 USD.<sup>111</sup> Dans le contexte congolais, ces sommes peuvent paraître considérables. Mais en réalité, les contrats et les conventions sociales existants donnaient droit aux employés à un montant total de 125 millions USD au lieu de 43 millions USD.<sup>112</sup> De plus, beaucoup de travailleurs n'avaient pas touché de salaires depuis des années et se sont rapidement retrouvés sans le sou après avoir payé leurs dettes, alors que leur départ les a privés des rares services de sécurité sociale que la Gécamines avait encore à leur offrir.<sup>113</sup> En d'autres termes, de très nombreux employés sont désormais en proie au marasme socio-économique que l'effondrement de l'ancien secteur minier au Katanga a provoqué.

Les chapitres suivants décrivent plus en détail comment la stratégie de réforme minière de la Banque Mondiale a été mise en œuvre dans la pratique.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 27-28..

<sup>106</sup>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,menuPK:349476~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349466,00.html>

<sup>107</sup> *Reconstruction efforts and governance of natural resources in the DRC, op. cit.; After the war, the fight for the forest*, The Rainforest Foundation, in : *DRC's natural treasures : Source of conflict or key to development ?*, Document de conférence, Bruxelles, 24 novembre 2005.

<sup>108</sup> « Forrest en de perverse Congolisering », dans : *Trends*, 19/09/2002.

<sup>109</sup> *Reconstruction efforts and governance of natural resources in the DRC, op. cit.*

<sup>110</sup> *Rush and ruin. Op. cit.*, p. 17; [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/12/28/000090341\\_20051228104558/Rendered/INDEX/34558.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/12/28/000090341_20051228104558/Rendered/INDEX/34558.txt)

<sup>111</sup> *Ibidem*.

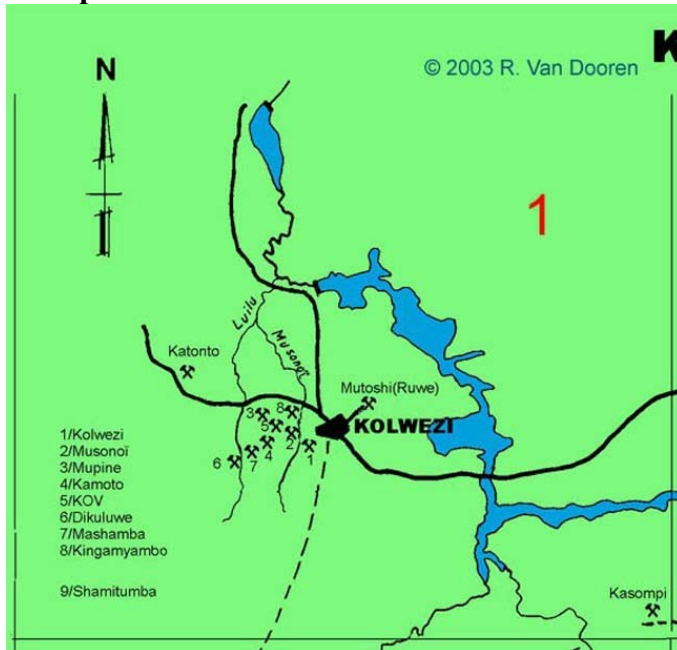
<sup>112</sup> *République Démocratique du Congo. Gécamines. Programme de restructuration. Volet social. Rapport intermédiaire*. Doc. inédit., Lubumbashi 08/10/2002, p. 5.

<sup>113</sup> *Digging deeper, op. cit.*, p. 103; *Rush and ruin, op. cit.*, p. 17;

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64CLZY?OpenDocument>

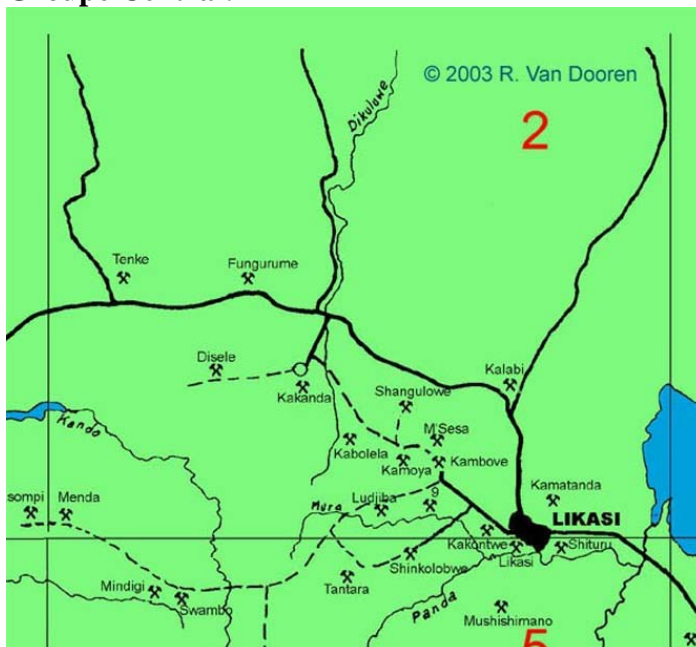
### 8.3 Les données de base : la Gécamines et le Katanga

#### Groupe Ouest :

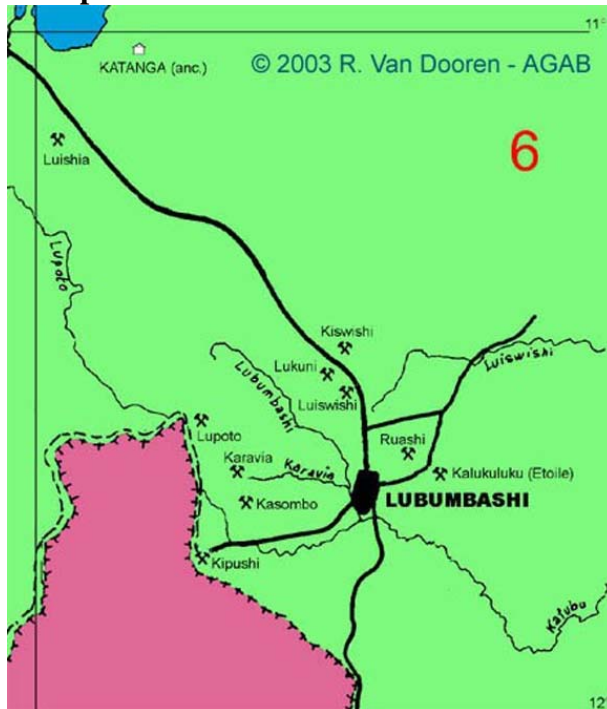


(Cartes des zones minières de la Gécamines  
<http://users.skynet.be/fa418506/mineralogie/Katanga/cartes.html>)

#### Groupe Central:



(Cartes des zones minières de la Gécamines  
<http://users.skynet.be/fa418506/mineralogie/Katanga/cartes.html>)

**Groupe Est:**

(Cartes des zones minières de la Gécamines

<http://users.skynet.be/fa418506/mineralogie/Katanga/cartes.html>)

Le Katanga, province d'origine de Kabila, couvre un cinquième du territoire national et héberge environ 5,5 millions de civils. Dans le sud de la province, d'amples réserves de cuivre (Cu) et de cobalt (Co) se trouvent dans des gisements sédimentaires le long de la « ceinture du cuivre » de l'Afrique centrale, qui longe les frontières avec la Zambie et l'Angola. La ceinture de cuivre renferme 34 % des réserves mondiales de cobalt et 10 % des réserves mondiales de cuivre.<sup>114</sup> Mis à part le cuivre et le cobalt, la ceinture du cuivre recèle également divers minéraux comme le zinc, le germanium, l'uranium et l'argent. L'exploitation minière a commencé sous l'hégémonie belge. Elle a été réalisée par l'Union Minière du Katanga (UMHK) et a ensuite été reprise par la parastatale géante Gécamines (ainsi que par une plus petite parastatale appelée Sodimico), lorsque Mobutu a nationalisé l'économie congolaise en 1967.

Les concessions de la Gécamines s'étendent sur une superficie de 30 000 kilomètres carrés. Elles sont groupées autour des villes de Kolwezi (Groupe Ouest), de Likasi (Groupe Central) et de Lubumbashi (Groupe Est). Elles contiennent des réserves évaluées à 30 millions de tonnes de cuivre et à 3 millions de tonnes de cobalt.<sup>115</sup> Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la Gécamines était classée parmi les cinq principaux producteurs mondiaux de cuivre et de cobalt, avec une production annuelle de 480 000 tonnes de Cu (TCu) et 16 000 Tco et un chiffre d'affaires d'environ 1

<sup>114</sup> *Same old story. A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo*, Global Witness, juin 2004, p. 24.

<sup>115</sup> « Gécamines: Ils s'étaient partagé la bête », in : *La Conscience*, 05/12/2005. L'article contient le discours entier que Robert Crem, ancien directeur général de la Gécamines, a fait à la conférence : *DRC 's natural treasures: Source of conflict or key to development?* Organisée par Fatal Transactions en collaboration avec le Centre pour les Études Africaines de Bruxelles -, 23-24 novembre 2005.

milliard USD, tout en garantissant un emploi et des services sociaux – enseignement et soins médicaux – à 33 000 travailleurs.<sup>116</sup> Dans ses raffineries, la Gécamines transformait ses minéraux en métal quasiment pur (99 %).<sup>117</sup> Pendant sa période de gloire, de 1967 à 1985, la Gécamines représentait jusqu'à 20 à 30 % du Trésor national et jusqu'à 70 à 85 % des devises fortes du pays.<sup>118</sup> Mais à partir de 1988, la production a fortement décliné : en 1995, elle était descendue à 34 000 TCu et à 4 200 TCo.<sup>119</sup>

On a beaucoup écrit sur les raisons du déclin de la Gécamines et nous ne reproduirons pas la totalité de cette analyse ici.<sup>120</sup> Outre les facteurs exogènes, la mauvaise gestion et l'interférence politique intempestive ont entraîné la situation actuelle de la parastatale, jugée « catastrophique » par une équipe de consultants internationaux qui ont audité la société en 2003 (voir le chapitre : Les réformes minières dans la pratique : les cas de KOV et Kamoto). Pendant la plus grande partie de l'ère Mobutu, la Gécamines occupait une position centrale dans l'économie de la RDC – elle était donc le principal pilier de son régime qui reposait sur un patrimonialisme prédateur. De 1967 à 1984 par exemple, Mobutu a détourné un montant évalué à 4 à 5 milliards USD au détriment de la Gécamines, tandis que la Société Générale belge, persistant dans d'anciens comportements coloniaux, a dépouillé la société de 3 à 4 milliards USD.<sup>121</sup>

Comme indiqué ci-dessus, le programme de privatisation 1995 élaboré par le gouvernement de Kengo wa Dondo visait également la Gécamines.<sup>122</sup> Des négociations, conduites principalement avec des juniors canadiens et sud-africains, ont résulté en plusieurs contrats de joint venture qui ont marqué le début du démantèlement aveugle de la Gécamines.<sup>123</sup> Les rapports de l'ONU sur l'exploitation illégale de ressources naturelles en RDC décrivent comment un réseau militaire et commercial a été créé au Katanga, le fief de Kabila. Dans ce réseau, les intérêts du Zimbabwe étaient étroitement liés à ceux de l'AFDL. Les rapports de l'ONU mentionnent également divers autres acteurs privés qui sont apparus sur la scène minière katangaise pendant la guerre, concluant avec l'AFDL des marchés tout aussi pernicieux pour le patrimoine industriel de la province.

Un coup d'œil à certaines statistiques récentes montre que malgré l'aide de la Banque Mondiale, la privatisation continue de la Gécamines pendant la transition n'a pas enrayer le déclin de celle-ci. Au contraire, en 2005, la Gécamines a officiellement produit moins de 15 000 TCu et 1 000 TCo. Aujourd'hui, elle ploie encore sous une dette sans cesse croissante – qui atteignait déjà 1,7 milliard USD en 2003. La Gécamines est *de facto* en

---

<sup>116</sup> « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo », in : *Trends*, 23/06/2005.

<sup>117</sup> *Ibidem* ; Groupe d'intellectuels de Kolwezi, *La Gécamines : quel avenir ?*, s.l., 1996, p. 43.

<sup>118</sup> « Gécamines: Ils s'étaient partagé la bête », in : *La Conscience*, 05/12/2005.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Pour un arrière-plan historique du déclin de la Gécamines, le lecteur intéressé peut par exemple se référer à *Same old story, op.cit.*, ou à : *Rush and ruin, op.cit.*

<sup>121</sup> « Gécamines: Ils s'étaient partagé la bête », in : *La Conscience*, 05/12/2005.

<sup>122</sup> Eric Kennes, *Le secteur minier au Congo : Déconnexion et descente aux enfers*, in : *Reyntjens F., Marysse S., L'Afrique des grands lacs*, l'Harmattan, 2000, p. 311.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 312.



faillite. Elle constate qu'elle est incapable de payer un salaire régulier à ses 12 400 travailleurs et n'a apporté au Trésor que 0,45 million USD en impôts en 2004.<sup>124</sup>

La relance de la principale parastatale minière congolaise, qui serait désormais liée à des partenaires privés par plus de 160 contrats<sup>125</sup>, a donc continué à s'enliser pendant la transition. Le chapitre suivant présente les raisons de cet échec. Les conclusions de la mission de la Commission Lutundula au Katanga constituent une base solide pour une analyse de ce type.

#### 8.4 La mauvaise gouvernance et l'échec institutionnel

Les conclusions de la Commission Lutundula au Katanga corroborent l'opinion selon laquelle la principale raison de l'échec des réformes du secteur minier au Katanga sont la mauvaise gouvernance du gouvernement et l'échec de ses institutions.<sup>126</sup> La Commission a enquêté sur le fonctionnement des principaux services publics relatifs à l'industrie minière katangaise. Ce sont l'Office des Droits et Accises (OFIDA : douanes), l'Office de Gestion du Fret Maritime (OGEFREM), la Direction générale des redevances administratives et domaniales/la Direction générale des impôts (DGRAD/DGI : services fiscaux), l'Office Congolais de Contrôle (OCC : contrôle de la quantité et de la qualité des importations/exportations), la Direction Provinciale des Mines, de la Préservation de l'Environnement et de la Nature, de l'Énergie, de l'Urbanisme et de l'Habitat, des Affaires Nationales et de la Migration.<sup>127</sup> La Commission a en outre inventorié 60 accords de joint venture et de gestion, dont 40 concernent la Gécamines et 7 la Sodimico, une parastatale minière de plus faible envergure.<sup>128</sup> Le rapport contient en outre 14 études de cas de partenariats de la Gécamines et de la Sodimico ainsi qu'une analyse des pratiques de mauvaise gouvernance dans le secteur minier informel.<sup>129</sup>

Comme indiqué ci-dessus, la Commission a limité ses enquêtes aux contrats signés avant le 30 juin 2003. Lors de sa mission sur le terrain, la Commission a néanmoins contrôlé si et comment les contrats ont été exécutés après cette date. Depuis le dépôt du rapport de la Commission au Bureau du Parlement en juin 2005, ses conclusions restent valides jusqu'à au moins cette date. Par ailleurs, notre chapitre sur les concessions de KOV et Kamoto (voir le chapitre : Les réformes de la Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et Kamoto) montrent que le rapport n'a pas contribué à changer la politique minière gouvernementale.

En note préliminaire, il convient de décrire le rôle du gouvernement congolais dans l'élaboration de contrats de joint venture avec des partenaires privés.<sup>130</sup> Comme toutes les entreprises publiques de la RDC, les parastatales minières sont régies par la loi n°

---

<sup>124</sup> *Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 05/373, October 2005, p. 53, 55; [http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_edition=&id\\_article=12707](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=12707)

<sup>125</sup> *Digging deeper*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>126</sup> *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale*, *op. cit.*, p. 83-176.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 98-168.

<sup>130</sup> Ces accords définissent les conditions et les obligations de la parastatale et du partenaire privé dans les sociétés en joint venture, qui sont établies selon la loi du Congo.

78/002 (voir ci-dessous). Cette loi a été rédigée sous Mobutu et enlève aux directeurs des parastatales tout pouvoir exécutif réel.<sup>131</sup> La principale responsabilité politique des parastatales – et de leurs accords de joint venture – dans des zones sous le contrôle de l'État revient au Président de la République et au Ministre des Mines.<sup>132</sup> D'habitude, les directeurs des parastatales négocient la plus grande partie des accords de joint venture, mais ils reçoivent des directives des fonctionnaires de Kinshasa, souvent du Président de la République lui-même ou des conseillers de son entourage, ce qui contribue à donner de ces négociations une image de processus long et difficile (qui conduit à des Accords préliminaires, des Protocoles d'accord, des Conventions minières et des amendements).<sup>133</sup> Dans les négociations, un élément récurrent serait l'exigence des fonctionnaires de recevoir des pots-de-vin.<sup>134</sup> Si ces pots-de-vin sont accordés, ils entraînent naturellement des conditions désavantageuses pour l'État et les parastatales. Pour l'investisseur, les procédures opaques et aléatoires préalables à des accords de joint venture contribuent à lui donner de la RDC l'image d'un pays où il est extrêmement difficile de traiter des affaires.<sup>135</sup> De fait, la RDC occupe la dernière place dans la classification de la Banque Mondiale consacrée à la pratique des affaires, classification qui sert de nomenclature pour mesurer la réglementation des pays sur les affaires et la mise en œuvre de cette réglementation.<sup>136</sup>

Des ONG, des journalistes et des observateurs congolais et internationaux brossent du secteur minier katangais un tableau général qui le montre pris dans un cercle vicieux dû à la corruption, à la mauvaise gestion et au patrimonialisme prédateur rappelant l'époque de Mobutu. Les opérations minières génèrent à peine les revenus nécessaires pour financer un appareil qui fonctionne correctement et, *vice versa*, l'échec institutionnel entraîne un manque de revenus.<sup>137</sup> Le rapport Lutundula corrobore cette opinion. Il déclare par exemple que l'État congolais a arbitrairement accordé d'importantes exonérations fiscales à plusieurs joint ventures pendant des périodes de 15 à 30 ans.<sup>138</sup> L'État qui, selon le Code Minier, devrait avoir un intérêt de 5 % dans les sociétés en joint venture est parfois représenté par des sociétés étrangères immatriculées dans des paradis fiscaux off shore<sup>139</sup>. Dès lors, l'État ne tire aucun bénéfice de ces partenariats. Par ailleurs, la Commission confirme que des fonctionnaires supérieurs interviennent souvent dans les négociations et les activités liées à des joint ventures.<sup>140</sup> L'État autorise en outre l'exploitation et le marketing de minéraux à des sociétés en joint venture, sans avoir mis en place le moindre mécanisme

---

<sup>131</sup> *Restructuration de la Gécamines*, Draft Phase 2, IMC Group Consulting Ltd, Projet n° M5670C, Unpublished doc., novembre 2003, p. 7.

<sup>132</sup> *Rush and ruin*, op.cit., p. 15.

<sup>133</sup> Interviews avec trois conseillers juridiques internationaux en octobre 2005.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Interviews en octobre 2005 et les 23-24 novembre avec environ vingt experts minières et des représentants de sociétés minières en RDC.

<sup>136</sup> <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=48>

<sup>137</sup> Voir, par exemple, *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo*. « *Le pillage s'intensifie* », Asadho/Katanga, July 2004, p. 14-15 ; *Rush and ruin*, op. cit., p. 8.; « Le secteur minier congolais gangrené par la corruption », dans: *Le Potentiel* 19/04/2004 ; *Digging deeper*, op. cit., p. 100-105.

<sup>138</sup> *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale*, op. cit., p. 85.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 86.

de contrôle. Enfin, la plupart des minéraux quittent le pays non raffinés, ce qui prive la RDC de valeur ajoutée.<sup>141</sup>

Les services publics katangais n'ont pas le pouvoir nécessaire pour s'opposer aux décisions des autorités de Kinshasa, qui les court-circuitent souvent, même si cela est illégal.<sup>142</sup> D'autre part, les services provinciaux rattachés au secteur minier manquent de synergie et leur personnel est sous-équipé et sous-payé.

Ces phénomènes ont notamment pour conséquence qu'aucune statistique fiable sur les exportations minières n'est disponible. Ainsi, les sociétés en joint venture avec les partenaires privés Anvil Mining et First Quantum ne transmettent aux services concernés leurs statistiques de production qu'après avoir exporté leurs minéraux à l'étranger. Et comme le gouvernement n'alloue pas suffisamment de fonds aux services provinciaux, ce sont les sociétés minières elles-mêmes qui paient dans l'un et l'autre cas les fonctionnaires qui sont censés les contrôler.

L'absence de coordination entre les services publics aboutit également à des mesures conflictuelles, comme le montre le cas de la Somika. La Somika est une société indienne qui a installé une usine hydrométallurgique au-dessus d'une nappe aquifère alimentant en eau 70 % de la population de Lubumbashi. Le risque de pollution inquiète les habitants et la société civile.<sup>143</sup> La division provinciale pour la protection de l'environnement a émis un avis négatif sur l'attribution de la concession, mais la division des questions cadastrales n'en a pas tenu compte. Le Vice-président Abdoulaye Yerodia (PPRD), après avoir reçu des plaintes du gouverneur provincial Kisula Ngoy (PPRD), serait intervenu personnellement dans le dossier en se prononçant en faveur de la Somika.<sup>144</sup>

Un autre cas est celui du pont-bascule de Kasumbalesa, le principal point de sortie du Katanga pour entrer en Zambie. L'OCC (le service public chargé de contrôler les importations et les exportations) et la Zatal, une société privée qui opère en partenariat avec le Ministère des Mines, se disputent la compétence du pont-bascule. Tous les véhicules entrant et sortant doivent être pesés et doivent payer 120 USD pour ce service. Un membre du personnel de First Quantum, qui franchit régulièrement la frontière, déclare : « *Les règlements sur les importations et les exportations sont vagues et appliqués de manière aléatoire, ce qui laisse une grande marge aux 'initiatives privées' des fonctionnaires frontaliers* » (citation et traduction libre).<sup>145</sup>

Presque aucune des joint ventures auxquelles la Gécamines (et la Sodimico) participent n'a réussi à contribuer à résoudre un quelconque des problèmes financiers ou techniques des parastatales.<sup>146</sup> La liste des études de cas de la Commission indique qu'il n'y a qu'une seule société en joint venture qui apporte des capitaux frais à la Gécamines. C'est la Compagnie minière du Sud-Katanga, avec un intérêt de la

---

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> Sauf indication contraire, ce paragraphe et les paragraphes suivants se fondent sur : *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale*, op. cit., p. 87-90, 96-98.

<sup>143</sup> *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo*, op.cit., p. 8.

<sup>144</sup> « Congo-Kinshasa : une paix bien coûteuse », in : *Africa Confidential* n° 468, 07/02/2005.

<sup>145</sup> Interview avec un membre du personnel de First Quantum le 25/10/2005.

<sup>146</sup> Sauf indication contraire, ce paragraphe et les paragraphes suivants se réfèrent à : *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale*, op. cit., p. 91-94, 96-98.

Gécamines à 40 % et de l'EGMF du Groupe Forrest à 60 %.<sup>147</sup> D'après les dernières statistiques disponibles, les sociétés minières dans le secteur du cuivre /cobalt, qui sont principalement des joint ventures avec la Gécamines, n'ont payé en 2004 que 0,4 million USD d'impôts sur le revenu.<sup>148</sup> La Commission commente le fait en l'assortissant d'un sous-entendu : « (...) *la politique définie et conduite par le Gouvernement de la République en la matière n'a pas été des plus adéquates et efficaces.* »

Selon la Commission, le manque de vision stratégique et le besoin du gouvernement de trouver des capitaux immédiats ont provoqué l'échec de la relance de la Gécamines. Les négociations de joint venture n'ont reposé sur aucun modèle stratégique préétabli par les directeurs ou la tutelle. Presque tous les partenariats ont donc été conclus sans effectuer une étude préliminaire pour déterminer la valeur des actifs que la Gécamines a transférés. Dans la plupart des cas, ces actifs ont été largement sous-évalués. Mais même ainsi, la contrepartie contractuelle du partenaire privé – essentiellement l'engagement pour un plan d'investissements (avec des capitaux empruntés à des institutions financières et/ou trouvés en Bourse) et pour un transfert de technologie – n'a pas été respectée dans de nombreux cas. La Commission poursuit ses révélations en mentionnant l'existence de plusieurs contrats conflictuels ou de contrats avec des partenaires dépourvus de la capacité financière nécessaire pour s'engager dans une exploitation minière industrielle.

Dans ce contexte, il convient de noter que malgré le gigantesque potentiel de cuivre de la Gécamines, la plupart de ses projets en cours de joint venture reposent sur l'extraction de cobalt, qui était auparavant produit en tant que sous-produit du cuivre.<sup>149</sup> Ce phénomène reflète la préférence des exploitants privés pour les projets qui rapportent du numéraire à court terme, plutôt que pour un développement durable des réserves katangaises: aux prix actuels du marché, le cobalt rapporte environ dix fois plus que le cuivre.<sup>150</sup> Un résultat de la privatisation anarchique de la Gécamines est que ses projets de cobalt ne sont pas ajustés à la réalité du marché mondial. En juin 2005, l'hebdomadaire économique belge Trends a dressé une liste presque exhaustive des principaux projets de joint venture en cours et prévus.<sup>151</sup> En ajoutant les objectifs de la production de cobalt définis dans des projets de joint ventures qui n'avaient pas encore commencé en juin 2005, on arrive à une production planifiée d'environ 30 000 TCo. La demande mondiale actuelle est d'environ 50 000 tonnes par an. Bien que la tendance escomptée est une augmentation permanente pendant les prochaines années, il est évident que si tous les contrats de joint venture de la Gécamines étaient correctement exécutés au cours des années à venir, le marché mondial ne pourrait pas absorber tout ce cobalt supplémentaire.<sup>152</sup> Par conséquent, les experts miniers s'accordent à penser

---

<sup>147</sup> *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 121.

<sup>148</sup> *Republic of the Congo: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 05/373, octobre 2005, p. 55.

<sup>149</sup> « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo », in : *Trends*, 23/06/2005; le cobalt a de nombreuses applications dans l'industrie métallurgique (superalliages, alliages résistants à la corrosion, ...), l'industrie chimique (adhésifs, catalyses, ...) et l'industrie de la céramique (poterie et porcelaine). Le cuivre est utilisé pour les câbles électriques, les tuyaux et les soupapes et a de nombreuses applications dans les industries automobile et électronique.

<sup>150</sup> « Katanga: kan de Congolese motor opnieuw aanslaan? », in : *Trends*, 20/02/2003.

<sup>151</sup> « Kobalt- en koperwinning in Katanga », in : *Trends*, 23/06/2005

<sup>152</sup> <http://www.aurreources.com/copper.htm>

qu'un développement rationnel et durable des réserves katangaises devrait reposer sur la production de cuivre, et non de cobalt, comme tel était le cas jusqu'aux années quatre-vingt-dix.<sup>153</sup> Puisque la demande mondiale de cuivre est actuellement d'environ 15 millions de tonnes par an, le marché propose beaucoup plus de possibilités pour de nouveaux projets de cuivre que pour des projets uniquement fondés sur le cobalt.

***Prix et les tendances sur le marché mondial du cuivre et du cobalt***

Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le prix du cuivre dépassait en moyenne 1 USD/livre, mais par suite de la demande accrue de la Chine et d'autres pays asiatiques, ce prix est passé aujourd'hui à 1,40 USD/livre (environ 3 100 USD par tonne métrique).<sup>154</sup> Les analystes prévoient qu'au cours des prochaines années, cette tendance haussière continuera.<sup>155</sup> La production mondiale actuelle de cuivre est d'environ 15 millions de tonnes par an.<sup>156</sup> Bien que les minerais de cuivre du Chili n'aient qu'une teneur de 1 % en cuivre, contre 4-5 % pour ceux du Katanga, le Chili est désormais le premier producteur de cuivre et représente 40 % de la production annuelle mondiale dans ce domaine.<sup>157</sup>

La demande mondiale de cobalt raffiné a fortement augmenté lors de la dernière décennie, ce qui tient principalement au boom économique de la Chine. Les prévisions suggèrent qu'en 2005, la demande en cobalt a dépassé 50 000 tonnes et qu'un accroissement supplémentaire devrait être attendu au cours des cinq prochaines années.

<sup>158</sup> La part de cobalt entièrement raffiné au Katanga étant minime, la Gécamines n'est entrée dans la production mondiale de 2004 qu'à concurrence de 735 tonnes.<sup>159</sup>

Comme les partenaires de la Gécamines exportent du cobalt avec une concentration de seulement 8-35 %, la plupart de la valeur ajoutée est réalisée en dehors de la RDC, ce qui prive le pays d'une importante source de revenus.<sup>160</sup>

La majeure partie de la production de cobalt de la Chine, qui représentait 23 % de la production mondiale en 2005, et une grande partie de la production européenne proviennent de substances de base venues de la RDC.<sup>161</sup> On estime par ailleurs qu'en 2005, 75 % à 90 % des importations de minerais et de concentrés de cobalt de la Chine venait de la RDC.<sup>162</sup> Le prix du cobalt raffiné est très volatile et a fluctué entre 8 et 26 USD/livre entre le début de 2000 et avril 2004.<sup>163</sup> À la mi-janvier 2006, ce prix était d'environ 14 USD/livre (environ 31 000 USD/tonne métrique).<sup>164</sup>

<sup>153</sup> Interviews en octobre 2005 et les 23-24 novembre 2005 avec environ vingt experts miniers et représentants de sociétés minières en RDC.

<sup>154</sup> <http://www.auresources.com/copper.htm>

<sup>155</sup> *Ibidem.*

<sup>156</sup> <http://www.safehaven.com/article-4280.htm>

<sup>157</sup> « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo », in : *Trends*, 23/06/2005;

<sup>158</sup> [http://www.thecdi.com/cdi/images/news\\_pdf/Cobalt\\_News\\_January\\_2006.pdf](http://www.thecdi.com/cdi/images/news_pdf/Cobalt_News_January_2006.pdf)

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo », in : *Trends*, 23/06/2005 ;

<sup>161</sup> [http://www.thecdi.com/cdi/images/news\\_pdf/Cobalt\\_News\\_January\\_2006.pdf](http://www.thecdi.com/cdi/images/news_pdf/Cobalt_News_January_2006.pdf)

<sup>162</sup> *Ibidem.*

<sup>163</sup> [http://www.mineralsuk.com/britmin/cobalt\\_23Apr04.pdf](http://www.mineralsuk.com/britmin/cobalt_23Apr04.pdf)

<sup>164</sup> <http://platts.com/Metals/News/7216342.xml?p=Metals/News&S=n>

## 8.5 Les conséquences de l'échec

L'échec qu'a subi la relance du secteur minier formel au Katanga est la principale raison de la détérioration des conditions socio-économiques au cours de ces dernières années.<sup>165</sup> L'une des illustrations les plus frappantes est le phénomène de l'extraction minière artisanale. Selon les estimations, après l'effondrement du premier employeur congolais, 50 000 à 70 000 personnes se sont tournées vers l'extraction artisanale comme stratégie de survie.<sup>166</sup> Jusqu'à ce jour, ces « creuseurs » recherchent de l'hétérogénite, un minerai dont la teneur en cobalt est particulièrement élevée. On estime que 70 % de l'extraction artisanale a lieu sur les concessions de la Gécamines.<sup>167</sup> La RDC contient environ un tiers des réserves mondiales d'hétérogénite,<sup>168</sup> mais comme ces réserves n'ont pas été correctement étudiées, personne ne peut prédire pendant combien de temps elles pourront rapporter un revenu aux creuseurs.<sup>169</sup>

L'hétérogénite se présente à une profondeur de 15-30 mètres au-dessous de la surface terrestre et est extraite dans des conditions de travail épouvantables : les creuseurs meurent fréquemment à cause des méthodes d'extraction primitives ; certaines masses de minerai, comme celle de Shinkolobwe, sont naturellement radioactives et représentent un grand danger pour la santé des mineurs, de même que pour toute la région qui peut être polluée par la poussière ; les activités artisanales impliquent le travail des enfants et entraînent une grave déscolarisation ; enfin, les mineurs gagnent rarement plus d'1 USD par jour.<sup>170</sup>

L'hétérogénite est vendue à des intermédiaires, les « négociants », qui la cèdent ensuite à des entreprises commerciales locales, les « maisons d'achat », dont les plus grandes sont Bazano (libanaise), Chemaf (indienne) et Somika (indienne).<sup>171</sup> Une partie de l'hétérogénite est traitée par ces maisons d'achat ou par de petites sociétés exploitant des fours, situées sur toute la zone minière du Katanga.<sup>172</sup> Le minerai est d'abord exporté par camion ou par train en Zambie, puis il est acheminé plus loin en Afrique du Sud, d'où la plus grande partie est embarquée vers la Chine.<sup>173</sup> La plupart du minerai quitte le pays sous sa forme brute. Comme indiqué ci-dessus, les autorités concernées sont incapables de fournir des statistiques fiables, si bien que l'ampleur de la perte de valeur ajoutée est difficile à évaluer.<sup>174</sup> Global Witness a calculé qu'en 2004, 60 000 tonnes d'hétérogénite quittaient le pays chaque mois pendant la saison sèche.<sup>175</sup> L'agence-conseil basée au R.U. International Mining Consultants (IMC) mentionne un volume de minerai correspondant à une production annuelle de 4 000 TCo.<sup>176</sup> Aux prix

<sup>165</sup> *Digging deeper, op.cit.*, p. 10; <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64CLZY?OpenDocument>

<sup>166</sup> *Unanswered questions. Companies, conflict and the Democratic Republic of Congo*, RAID, mai 2004, p. 63.

<sup>167</sup> *Restructuration de la Gécamines, op.cit.*, p. 18.

<sup>168</sup> IMF Country Report No. 05/373, p. 51.

<sup>169</sup> *Restructuration de la Gécamines, op. cit.*, p. 18.

<sup>170</sup> *Ibidem; Unanswered questions, op. cit.*, p. 63 ; *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo, op. cit.*, p. 12-13.

<sup>171</sup> *Rush and ruin, op.cit.*, p. 9.

<sup>172</sup> *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo, op. cit.*, p. 8.

<sup>173</sup> *Rush and ruin, op.cit.*, p. 9.

<sup>174</sup> *Ibidem.*

<sup>175</sup> *Ibidem.*

<sup>176</sup> *Restructuration de la Gécamines, op. cit.*, p. 18.

actuels du marché, ce volume représente un chiffre d'affaires supérieur à 120 millions USD. Bien entendu, les coûts de la production et les autres coûts doivent être pris en compte. Mais il est évident que la RDC perd une source de revenus essentielle.<sup>177</sup> Un autre inconvénient est que l'élimination des couches supérieures des gisements de minerai augmente les coûts de production de l'extraction industrielle future et met ainsi en péril la relance du secteur formel.<sup>178</sup>

La Commission Lutundula a montré que plusieurs tentatives pour le compte des autorités congolaises visant à structurer l'exploitation minière et le commerce de l'hétérogénite ont échoué, en raison de la mauvaise gouvernance et de la corruption.<sup>179</sup> En 2000, le gouverneur provincial a créé une division de la Gécamines (Nouvelles Compagnie, NOUCO) pour défendre les intérêts des mineurs artisanaux. Cette organisation était censée coopérer avec l'Association des Exploitants Miniers et Artisanaux du Katanga (EMAK), une organisation à but non lucratif. La NOUCO a cessé ses activités et a laissé les creuseurs qu'elle représentait avec une dette d'1 million USD, redevables à l'EMAK. Le successeur de la NOUCO, la Congolaise des mines et de développement (COMIDE), conduit à présent son exploitation artisanale pour le bénéfice de ses directeurs. Par ailleurs, la Gécamines a conclu des contrats « hand-picking » avec les principales maisons d'achat (Bazano, Chemaf et Somika), qui organisent l'exploitation artisanale sur les concessions de La Gécamines. Ces partenaires privés sont supposés céder la moitié de leur production à la Gécamines. Mais la Gécamines n'a pas mis en place de mécanisme de contrôle pour vérifier si cette cession a bien lieu.

L'effondrement de la Gécamines et l'échec de la relance pourraient bien s'avérer être une menace à la sécurité au Katanga.<sup>180</sup> Dans une province où ont toujours prévalu des tendances sécessionnistes, la pauvreté et le chômage élevés, le sentiment général d'absence de lois et de manque d'avenir, le sous-investissement dans l'enseignement et les soins de santé et les questions environnementales pourraient être le levain d'un violent conflit. Attirant récemment l'attention sur la lutte actuelle des milices Maï Maï dans le Nord-Katanga, une analyse récente d'International Crisis Group souligne que la province, qui est potentiellement la plus riche du pays, alimente plusieurs tensions sous-jacentes qui pourraient devenir explosives.<sup>181</sup> Laurent Kabila vient du Nord-Katanga. Depuis qu'il a pris le pouvoir, une élite d'hommes politiques « nordistes » dirige le Katanga, au grand ressentiment des « sudistes » qui se sentent exclus de la richesse de la province.<sup>182</sup> La campagne électorale a également ravivé le conflit entre les Katangais autochtones et les Lubas. Ces derniers viennent du Kasai et ont subi au début des années quatre-vingt-dix des opérations de « nettoyage ethnique » qui ont coûté la vie à 5 000 personnes.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> *Rush and ruin, op. cit.*, p. 10.

<sup>178</sup> *Ibidem.*

<sup>179</sup> Ce paragraphe se fonde sur : *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 163-166.

<sup>180</sup> <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64CLZY?OpenDocument>

<sup>181</sup> *Katanga: The Congo's Forgotten Crisis, op.cit.*

<sup>182</sup> *Ibidem*, i.

<sup>183</sup> *Ibidem.*

## 8.6 La responsabilité politique

La responsabilité politique des tragiques conditions socio-économiques du Katanga revient principalement au clan katangais de Kabila et à ses médiateurs de pouvoir, qui maintiennent leur position quasiment hégémonique dans la province depuis presque une décennie. Comme indiqué ci-dessus, des rapports d'ONG et de la presse tant congolaise qu'étrangère ont lancé de nombreuses accusations sur les pratiques de corruption de l'élite dirigeante. Mais il est extrêmement difficile de fournir des preuves solides pour les allégations de corruption ou des intérêts privés de fonctionnaires gouvernementaux dans le secteur minier. Un récent document officiel indique cependant que le PPRD de Kabila utilise bel et bien la Gécamines comme un outil pour promouvoir ses intérêts au Katanga (voir l'appendice II).<sup>184</sup> Le 20 septembre 2005, le président du Bureau du conseil provincial du PPRD au Katanga a écrit une lettre à Vital Kamerhe, Secrétaire général du PPRD, exprimant ses remerciements pour le soutien financier que le PPRD/Katanga reçoit de la hiérarchie du parti. Il souligne en outre la capacité du PPRD/Katanga à collecter des fonds et répertorie plusieurs contributeurs congolais. Ces contributeurs se répartissent en deux catégories : (1) les mandataires de la Gécamines et la Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC), qui paient tous des cotisations régulières ; (2) des « contributeurs spéciaux », qui appartiennent tous au clan katangais de Kabila. Sans être nécessairement exhaustive, la liste de noms contenus dans la lettre donne donc un bon aperçu de la composition de l'élite qui dirige le Katanga.<sup>185</sup>

- Directeurs de la Gécamines :
  - Mukasa Kalembwe : lors d'un changement réalisé dans la gestion de la Gécamines en décembre 2005 (voir ci-dessous), il a été promu Directeur général adjoint.
  - Kabamba Twite : Président du Conseil de la Gécamines pendant la transition. Écarté de sa position en décembre 2005.
  - Nzenga Kongolo : Administrateur délégué général de la Gécamines pendant la transition. Écarté de sa position en décembre 2005.
  - Assumani Sekimonyo : Administrateur délégué général adjoint de la Gécamines pendant la transition. Promu à présent Président du Conseil.
  - Kasweshi Musoka : Directeur technique pendant toute la transition.
  - Kabondo Umba : Directeur financier pendant toute la transition.
- Médiateurs de pouvoir du PPRD :
  - Vital Kamerhe : vient du Sud-Kivu et est co-fondateur du PPRD. A été désigné Ministre de la Presse et de l'Information le 30 juin 2003, mais a démissionné en juillet 2004 pour devenir Secrétaire général du PPRD.
  - Augustin Katumba Mwanke : est d'origine katangaise, co-fondateur du PPRD et un médiateur de pouvoir clé dans le secteur minier congolais. Mwanke est un ancien employé de la société sud-africaine d'ingénierie Bateman, qui appartient au Global Resources Group de Beny Steinmetz (voir ci-dessous). Le Groupe de

<sup>184</sup> N° Réf. 036/BPCP/CP-KAT/2005, signé par Dieudonné Mwenze (Rapporteur Général du Bureau du Conseil Provincial) et Richard Muyeje Mangeze Mans (Président du Bureau du Conseil Provincial), le 20/09/2005. Voir l'Appendice II de ce rapport ; le PPRD/Katanga lui-même recevait 15 000 à 30 000 USD par mois du siège central du PPRD. Voir :

<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/02/mil-060217-irin04.htm>

<sup>185</sup> Les directeurs de la SNCC ne sont pas répertoriés ci-dessous.



Steinmetz et le DGI Group de Dan Gertler ont formé la société GEC Ltd qui a acquis les droits sur la mine KOV de la Gécamines (voir le chapitre : Les réformes de La Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et de Kamoto). Mwanke a introduit Emaxon, la société de Gertler, à la MIBA.<sup>186</sup> Entre 2001 et 2004, Mwanke a siégé au Conseil d'Anvil Mining, à laquelle il loue un enclos à Lumumbashi.<sup>187</sup> Anvil a désormais plusieurs projets miniers au Katanga (Dikulushi, Mutoshi et Kinsevere). En 1998, Mwanke a apposé sa signature à un contrat de joint venture qui transmettait le Groupe Central de la Gécamines à Ridgepointe Overseas, une société de l'homme d'affaires zimbabwéen Billy Rautenbach.<sup>188</sup> Mwanke était gouverneur du Katanga d'avril 1998 à avril 2001 et détenait ensuite le portefeuille d'État dans le gouvernement de Laurent Kabila. Le Panel d'experts de l'ONU l'a désigné comme un acteur clé dans le pillage des ressources de la RDC et il a ensuite été renvoyé du gouvernement (novembre 2002). En juillet 2003, il a été nommé Secrétaire général du gouvernement transitoire et, en janvier 2004, Joseph Kabila lui a donné un poste d'ambassadeur itinérant. Aujourd'hui, il est toujours l'un des plus proches conseillers de Kabila.

- Jean Mbuyu Luyongola : vient du Katanga et était le conseiller spécial en sécurité de Kabila, jusqu'à ce qu'il soit nommé ministre de l'Industrie et des Petites Entreprises en octobre 2003.
- Evariste Boshab : est originaire du Kasai occidental et est co-fondateur du PPRD. Il a été désigné Secrétaire général du gouvernement en 2001 et Chef de Cabinet du Président en 2002. Il a démissionné en novembre 2004 après sa prétendue implication dans un scandale financier. L'allégation était qu'il avait détourné 1,6 million USD en offrant ses bons offices pour réduire la dette de la parastatale de l'électricité du Congo-Brazzaville à celle de la RDC.<sup>189</sup>
- Ghislain Chikez Diemu : a rejoint l'AFDL en 1997 et a été nommé Vice-ministre de l'Intérieur par Joseph Kabila, puis Secrétaire général du PPRD. Il est actuellement Vice-gouverneur du Katanga, responsable des affaires économiques.
- Théodore Mugalu : est d'origine katangaise et membre fondateur du PPRD. Le 30 juin 2003, il a été désigné « chef de la maison civile du Chef de l'État ». Cette institution s'occupe des questions personnelles du Président et de sa famille. Son chef administre les fonds publics versés au Président.
- Nestor Diambwana : a rallié l'AFDL en 1997 et a été désigné Vice-gouverneur de la « Banque Centrale du Congo » la même année. Il a conservé ce poste jusqu'à aujourd'hui.

---

<sup>186</sup> République Démocratique du Congo. *Assemblée Nationale, op.cit.*, p. 51.

<sup>187</sup> <http://www.abc.net.au/4corners/content/2005/s1386467.htm>

<sup>188</sup> « Victor Kasongo », in : *Africa Mining Intelligence* n° 23, 10/10/2001 ; Billy Rautenbach était cité dans les rapports de l'ONU mentionnés ci-dessus comme l'un des acteurs privés clés dans le pillage de la Gécamines pendant la guerre. Il a été désigné Directeur general de la Gécamines de novembre 1998 à mars 2000. Rautenbach avait obtenu en octobre 1997 un contrat pour sa société Ridgepointe Overseas, qui exploitait la mine de Kababankola près Likasi dans un partenariat avec la Gécamines. En novembre 1998, tous les actifs du Groupe Central ont été transférés au Central Mining Group de Rautenbach. Lorsque Rautenbach a été expulsé de la direction de la Gécamines en mars 2000, il a été privé de ses actifs miniers, mais une partie d'entre eux ont été octroyés à son compatriote et trafiquant d'armes Arnold Bredenkamp. Rautenbach est par la suite réapparu sur la scène minière du Katanga par le biais d'intérêts dans des opérations minières détenues par son holding Shaford Capital.

<sup>189</sup> « La démission du professeur Evariste Boshab : fuite en avant ou élégance politique ? », in : *La Référence Plus*, 30/11/2004.

- Aimé Mukena : né au Katanga et membre fondateur du PPRD. Il est un ancien employé de la Gécamines et est devenu Gouverneur du Katanga en novembre 2001. Kisula Ngoy l'a remplacé en mai 2004.
- Kisula Ngoy : vient du Katanga et est un membre du PPRD. Gouverneur du Katanga depuis mai 2004.
- Kikaya Bin Karubi : est originaire du Maniema et co-fondateur du PPRD. Nommé ambassadeur au Zimbabwe en 1998 et Ministre de la Presse en avril 2001. Il a quitté le gouvernement le 30 juin 2003 et a été nommé Secrétaire spécial du Président en janvier 2004.
- Viktor Kasongo : né au Maniema et membre du PPRD. Serait très proche de Katumba Mwanke.<sup>190</sup> Depuis octobre 2001, il était Directeur général du Centre d'expertise, d'évaluation et de certification (CEEC), un institut clé dans le secteur du diamant, avant d'être désigné Administrateur délégué général de la parastatale minière Okimo en août 2005. Président de FC Lupopo, une équipe de football au Katanga qui a reçu un chèque de parrainage de 10 000 USD de Chemaf, négociant d'hétérogénite, en juillet 2005.<sup>191</sup>
- Moïse Katumbi Chapwe : membre du PPRD et homme d'affaires influent au Katanga. Président du club de football TP Mazembe. Aurait des liens avec Anvil Mining.<sup>192</sup>

D'autres recherches sont fortement recommandées sur les actifs et les bénéficiaires dans le secteur minier des individus mentionnés ci-dessus.

La lettre évoquée inventorie en outre plusieurs hommes d'affaires étrangers qui sont actifs au Katanga et déclare qu'ils « (...) *se sont intéressés à notre parti.* » Les personnes en question sont: M. Simon (Société East China), M. Gonzalo (Marc Rich RSA), M. Chetan et M. Hitech (Somika). La lettre poursuit : « *Soulignons que Mr. George Arthur Forrest et son Groupe sortent du lot, pour nous avoir accompagnés, pas à pas, dans la campagne d'implantation du Parti.* »

## 8.7 La réforme de la Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et de Kamoto<sup>193</sup>

*Résumé – Ce chapitre contient une analyse de la manière dont les gigantesques actifs miniers de KOV et Kamoto ont été transférés de la Gécamines à des sociétés de joint venture. Il montre clairement que la Banque Mondiale ne peut pas ignorer la manière dont les réformes minières qu'elle définit sont mises en œuvre dans la pratique. La Banque a financé un audit indépendant exécuté en 2003 par l'agence conseil IMC. IMC a émis un avis très défavorable à l'encontre des accords existants concernant la mine de Kamoto et une société privée, Kinross-Forrest, a élaboré un plan stratégique détaillé pour l'exploitation des concessions de KOV dans le cadre d'une stratégie de relance*

<sup>190</sup> « Victor Kasongo », in : *Africa Mining Intelligence* n° 23, 10/10/2001.

<sup>191</sup> <http://www.katanganews.com/loisirs14.htm>

<sup>192</sup>

<http://www.omct.org/base.cfm?page=article&num=5568&consol=close&kwr=OMCT&rows=13&cfid=954776&cftoken=283209&SWITCHLNG=FR>

<sup>193</sup> Ce chapitre repose dans une large mesure sur des documents officiels qui ont été à la disposition de l'auteur pour lecture uniquement.

*rapide de la Gécamines et a recommandé de licencier tous les directeurs de la Gécamines. Certains directeurs ont bel et bien été licenciés, ce qui n'a cependant eu lieu que deux années après l'audit, soit en décembre 2005. Dans l'intervalle, les autorités congolaises, négligeant à la fois les recommandations d'IMC et celles de la Commission Lutundula (également financée par la Banque Mondiale), avaient officialisé les transactions KOV et Kamoto, enterrant ainsi la stratégie de redémarrage rapide d'IMC et dépouillant la Gécamines de ses derniers actifs de quelque importance. Après l'audit d'IMC, la Banque Mondiale a pour sa part financé un audit légal de la Gécamines qui a été exécuté par le cabinet juridique Duncan & Allen et dont on dit qu'il est à présent terminé. Cet audit, conformément à la pratique commune, ne sera pas révélé au public. Depuis décembre 2005, un consultant étranger (une société française appelée Sofreco) cogère la Gécamines, à nouveau avec un financement de la Banque Mondiale. Par suite d'obstruction politique, l'intervention de la Sofreco a été reportée de plus d'un an et l'agence-conseil a trouvé la Gécamines laissée comme une coquille vide. Sofreco effectue actuellement le quatrième tour d'audits en partenariat dans un délai de trois ans. Son directeur de projet a publiquement déclaré que son équipe ne mettra pas les contrats de joint venture à la discussion et se limitera à veiller à ce que les partenariats respectent leurs engagements.*

#### **Chronologie**

- Octobre 2001 : Simon Tuma-Waku, Ministre des Mines, envoie un rapport au Président Joseph Kabila concernant le plan de Kinross-Forrest (K-F) visant à créer une société en joint venture avec la Gécamines, afin d'exploiter la mine de Kamoto et les actifs connexes. Le rapport conclut que, en comparaison avec la contribution estimée à 200 millions USD que le partenaire privé envisage, l'intérêt de 30 % en capitaux propres, proposé à la Gécamines dans la joint venture, est inacceptable.
- Novembre 2001 : Jean-Louis Tasinda, chef syndical, rend visite au Président Joseph Kabila pour plaider contre la joint venture envisagée.
- 3 juin 2003 : K-F tient une réunion avec Jean-Louis Nkulu, Ministre des Mines, qui a remplacé Tuma-Waku en novembre 2002. Il envoie un protocole d'accord de sept pages relatif à la joint venture à Twite Kabamba et Nzenga Kongolo, respectivement Président et Administrateur délégué général de la Gécamines. Le protocole concerne les mêmes actifs que ceux mentionnés dans le rapport Tuma-Waku. La contribution évaluée de K-F est toujours de 200 millions USD, mais l'intérêt en capitaux de la Gécamines est dilué à 25 %.
- 23 juin 2003 : Kitolo Bwanga, le Directeur de la Division de Gestion des Contrats de la Gécamines, envoie une lettre à Kongolo avec le rapport d'octobre 2001 de Tuma-Waku en appendice. Bwanga propose de préparer un premier draft qui contient une description étoffée de la contribution de la Gécamines au projet. Il remarque également que la mine de Kamoto est déjà assujettie à un accord avec la société minière sud-africaine Iscor.

- 24 juin 2003 : Kongolo, Kabamba, Malta David Forrest (fils de Georges Forrest) et Arthur Ditto (président de K-F) signent un Accord préliminaire de neuf pages ne contenant pas de modifications importantes au Protocole d'accord du 3 juin.
- 25 juin 2003 : Nkulu approuve l'Accord préliminaire dans une lettre écrite à Kabamba.
- 30 juin 2003 : début de la transition. Nkulu est remplacé par Diomi Ndongala, le nouveau Ministre des Mines, qui vient de l'opposition.
- Septembre 2003 : International Mining Consultants (IMC), une société basée au R.U., présente un plan d'action pour réformer la Gécamines à la Commission Interministérielle Économique et Financière (ECOFIN) à Kinshasa. Le plan repose sur un audit de la Gécamines, commandé par la Banque Mondiale et exécuté par IMC au cours de 2003. IMC émet un avis fortement défavorable sur la transaction K-F relative à Kamoto et classe l'accord avec l'Isacor concernant Kamoto comme modèle pour des négociations ultérieures. IMC recommande en outre que tous les directeurs de la Gécamines soient immédiatement licenciés et qu'une équipe assistée par des experts internationaux renégocie tous les partenariats de la Gécamines, en commençant par les plus importants (Kamoto, Tenké Fungurumé, etc.). À la réunion de l'ECOFIN, IMC présente également une stratégie détaillée de relance rapide pour la Gécamines. Cette stratégie vise à valoriser les actifs de la Gécamines qui n'ont pas encore été assujettis à des accords de joint venture. Les plus importants de ces actifs sont la mine de KOV, les concentrateurs afférents et des installations de raffinage.
- 13 novembre 2003 : Samba Kaputo, Chef de Cabinet Adjoint, envoie une lettre à Kongolo en lui donnant pour instruction de suspendre toutes les négociations en cours entre des partenaires privés et la Gécamines. Une copie de la lettre est transmise au Président Kabila et aux principaux membres de l'ECOFIN.
- Février 2004 : Nzenga Kongolo, Twite Kabamba, Malta David Forrest et Arthur Ditto signent un accord de joint venture intitulé « Convention de joint venture entre la Générale des Carrières et des Mines et Kinross-Forrest Ltd., relative à l'exploitation de la filière Kamoto (mine)-Dima-Kamoto concentrateur-usine hydrométallurgique de Luilu ».
- 5 mai 2004 : un Accord préliminaire sur la mine de KOV et les actifs connexes est signé. Les parties au contrat de la joint venture sont Global Enterprises Corporate (GEC), détenue par le magnat des diamants Dan Gertler, et la Gécamines.
- Août 2004 : des contrats pour de nouveaux audits de la Gécamines, commandés par la Banque Mondiale, sont attribués à Ernst & Young (audit financier) et Duncan & Allen (audit juridique). L'audit juridique est censé examiner à nouveau les partenariats de la Gécamines. L'agence-conseil française Sofreco remporte un contrat pour co-gérer la Gécamines. Ce projet est également

financé par la Banque Mondiale.

- 9 septembre 2004 : Kongolo, Kabamba et Dan Gertler signent un accord de joint venture intitulé « Convention de joint venture entre la Générale des carrières et des mines et Global Enterprise Corporate Ltd. relative à l'exploitation de la mine à ciel ouvert de KOV et des gisements de Kananga et de Tilwezembe ».
- Juin 2005 : la Commission Lutundula dépose son rapport au Bureau de l'Assemblée nationale. La recommandation d'IMC concernant KOV et Kamoto se reflète dans le rapport : les négociations en cours sur Kamoto, KOV et les actifs connexes doivent être arrêtées. Pour une raison inconnue, le rapport de la Commission ne mentionne pas l'Accord préliminaire sur la Kamoto, bien que ce contrat ait été signé avant la transition.
- 19 juillet 2005 : le Conseil des Ministres décide d'amender le contrat avec la Sofreco et approuve les accords de joint venture de la Gécamines avec la GEC, K-F et Lundin/Phelps Dodge (impliquant les gisements de Tenké Fungurumé). Ces accords concernent 70 % des réserves de la Gécamines et tous les actifs industriels stratégiques dans le Groupe Ouest autour de Kolwezi.
- 4 août 2005 : le Président ratifie les accords de Tenké et de Kamoto par décret. C'est également pendant la première semaine d'août qu'un autre décret présidentiel ratifie la nomination de nouveaux directeurs dans 30 parastatales.
- 13 octobre 2005 : un décret présidentiel ratifie l'accord sur KOV, conclu avec GEC.
- 30 décembre 2005 : plus de deux ans après l'audit d'IMC, le Président promulgue le décret nécessaire pour modifier le Conseil d'administration de la Gécamines. Kongolo et Kabamba sont licenciés mais trois autres directeurs sont promus. Par ce décret, Sofreco obtient finalement l'autorisation de co-gérer la Gécamines, qui est désormais privée de tous ses actifs.
- 21 février 2006 : une coalition d'ONG envoie un mémorandum au gouvernement de la RDC, au Comité International d'Accompagnement de la Transition en RDC (CIAT) et à Paul Wolfowitz, le Président de la Banque Mondiale. En appendice à ce document figure une analyse par le cabinet d'avocats canadien Fasken Martineau Dumoulin des accords de GEC et K-F avec la Gécamines. Le mémorandum contient le résumé suivant de l'analyse : « Ces contrats transfèrent ou louent au secteur privé des actifs de grande importance faisant partie du patrimoine national de la RDC sans évaluation et sans assurance que le pays sera rémunéré de façon adéquate ». Fasken Martineau estime plausible que GEC et KFL « auront été totalement remboursés en capital et en intérêts de tous prêts et avances et auront tiré des bénéfices substantiels du contrôle qu'ils exercent sur les opérations de joint venture avant que la Gécamines ne reçoive quelque rémunération que ce soit pour ses apports » et que les royalties et loyers payés à la Gécamines sur la durée du projet « seront minimaux, s'il y en a. »

- 22 février 2006 : dans une déclaration publique, le Groupe Forrest déclare que l'un de ses principaux concurrents (First Quantum) est un client du cabinet d'avocats canadien. Le Groupe Forrest déclare en outre que l'accord est satisfaisant pour toutes les parties prenantes.

En 2002, le Bureau central de coordination (BCECO), service public congolais qui gère des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux, lançait une invitation à soumissionner pour une étude de la Gécamines intitulée *Projet de restructuration de la Gécamines*.<sup>194</sup> Le projet, d'une valeur de 645 000 USD, a été financé par la Banque Mondiale dans le cadre d'une subvention de l'International Development Association (IDA).<sup>195</sup> BCECO a attribué à la société britannique International Mining Consultants (IMC) le contrat qui a été signé en septembre 2002. IMC a effectué deux études, consistant en un audit de l'état des affaires de la Gécamines à cette date (phase I de l'étude, conclue en mars 2003 et approuvée par le gouvernement congolais en juin 2003) et d'une proposition stratégique pour une relance rapide de la production de la société (phase II, finalisée en janvier 2004).<sup>196</sup>

Suivant la procédure habituelle des audits commandés par la Banque Mondiale, le rapport d'IMC n'a jamais été divulgué au public. Il semble cependant qu'il circule bel et bien entre plusieurs journalistes et chercheurs.<sup>197</sup> Notre présentation de l'analyse IMC repose sur un draft que IMC avait envoyé aux institutions congolaises pertinentes en novembre 2003.<sup>198</sup> Ce document contient un résumé de l'audit (phase I) et une description détaillée du plan stratégique d'IMC, envisagé pour relancer la production de la Gécamines (phase II). La partie diagnostique de l'étude d'IMC (phase I) était, pour le moins, extrêmement critique. Ses critiques clés préludent aux conclusions de la Commission Lutundula, ce qui indique que l'audit d'IMC n'a pas conduit à une meilleure performance de la gestion de la Gécamines. Certaines critiques clés peuvent être résumées comme suit :

- Au niveau organisationnel, toutes mises en œuvre effectives d'une stratégie pour rectifier la situation « catastrophique » de la Gécamines sont rendues impossibles par le cadre juridique qui régit la direction de la société.<sup>199</sup> Comme indiqué ci-dessus, la loi en question, ou loi n° 78/002, dépouille délibérément la direction de la Gécamines (et en fait de toutes les entreprises publiques) du pouvoir exécutif. Le véritable directeur général est donc le ministre des Mines, qui a le mot final dans toutes décisions directoriales. Cette

<sup>194</sup> En octobre 2002, un nouvel organe administratif congolais a été créé pour administrer les projets de réforme du secteur public financés par des donateurs étrangers, y compris les parastatales minières de la RDC. Cet organe s'appelle Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (Copirep).

<sup>195</sup> <http://www.digitalcongo.net/acp/BQ230-181202.pdf>

<sup>196</sup> République Démocratique du Congo, Lettre à Monsieur James Wolfhenson, Président du Groupe de la Banque Mondiale, Kinshasa, 21/01/2004.

<sup>197</sup> Il est par exemple évoqué par Erik Bruyland, journaliste de l'hebdomadaire économique belge Trends. Voir : « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo » in : Trends, 23/06/2005. L'ONG basée au R.U. Rights & Accountability in Development mentionne le rapport IMC report in : *Unanswered questions*, op.cit., p. 59-62.

<sup>198</sup> Accountability in Development mentions the IMC report in: *Unanswered questions*, op.cit., p. 59-62.

<sup>198</sup> *Restructuration de la Gécamines*, op.cit.

<sup>199</sup> *Idem*, p. 7.

situation, conclut IMC, « *organise l'irresponsabilité de la direction de la Gécamines* ». On note cependant qu'en mars 2003, le Président Kabila a décrété la création d'un Comité Permanent pour la Restructuration de la Gécamines.<sup>200</sup> Cet événement a eu lieu juste trois mois avant que, conformément à l'Accord global et inclusif, un membre de l'opposition remplace Jean-Louis Nkulu, inconditionnel de Kabila, comme ministre des Mines (voir le chapitre : Les réformes minières dans la pratique : le cas du Cadastre Minier). Le décret a formellement transféré la tutelle « administrative » de la Gécamines au Président. Selon la circulaire spécialisée Africa Mining Intelligence, cette démarche visait à éviter que l'application de l'Accord global et inclusif prive le clan Kabila de ses pouvoirs sur la principale parastatale minière congolaise.<sup>201</sup>

- La Gécamines a conclu de nombreux accords de joint venture avec des partenaires privés.<sup>202</sup> Ces accords forment la base juridique de sociétés opérationnelles, dans les capitaux desquelles la Gécamines et les partenaires privés détiennent un intérêt. Les accords contiennent de nombreuses anomalies qui sont toutes au détriment de la Gécamines. Les accords résultaient de négociations conduites par des membres de la direction et du gouvernement. Ils visaient principalement à générer rapidement du numéraire, plutôt qu'un développement durable et rationnel du patrimoine de la Gécamines. La Gécamines a transféré la plupart de ses droits miniers et de ses actifs industriels à des sociétés en joint venture. Les contreparties auxquelles les partenaires privés s'engagent sont des programmes de production et d'investissement dont les objectifs sont d'habitude très inférieurs au potentiel d'exploitation des gisements de minéraux concernés. De nombreux actifs de la Gécamines sont ainsi gelés. De plus, les principaux partenaires effectuent tous des investissements avec des capitaux empruntés que la société en joint venture doit rembourser avant que la Gécamines touche le moindre dividende. Afin d'obtenir les prêts nécessaires auprès d'institutions financières, les partenaires privés donnent en gage les actifs de la Gécamines. Comme ces sociétés privées ont souvent leur siège social dans des paradis fiscaux offshore, elles peuvent facilement être dissoutes si un problème quelconque survient, par exemple dans le cadre de la faillite éventuelle de la joint venture.

En septembre 2003, les auditeurs ont présenté leur plan pour une relance rapide et durable de la production de la Gécamines à la Commission Interministérielle Congolaise Économique et Financière (ECOFIN), présidée par le Vice-président Jean-Pierre Bemba.<sup>203</sup> La réunion a eu lieu en présence de Bemba, des ministres membres de l'ECOFIN, de plusieurs autres fonctionnaires supérieurs congolais et de plusieurs fonctionnaires de la Banque Mondiale.<sup>204</sup> Le plan d'IMC consistait en six étapes d'actions à entreprendre d'urgence.<sup>205</sup>

1. Tous les membres actuels du conseil des directeurs et administrateurs seront immédiatement remplacés. Au nouveau Conseil d'administration seront ajoutés

---

<sup>200</sup> [http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_edition=&id\\_article=11181](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=11181);

<sup>201</sup> « Not much meat for new Mines Minister », in : *Africa Mining Intelligence* n° 66, 23/07/2003

<sup>202</sup> Ce paragraphe est une synthèse de : *Restructuration de la Gécamines, op. cit.*, p. 13-15, 55-100.

<sup>203</sup> *Restructuration de la Gécamines, op. cit.*, p. 28.

<sup>204</sup> Interviews avec des fonctionnaires supérieurs de la RDC en octobre 2005 et le 23-24 novembre 2005.

<sup>205</sup> La liste de mesures ci-dessous se fonde sur : *Restructuration de la Gécamines, op. cit.*, Annexe II.

trois directeurs de renommée internationale et au courant de l'industrie minière. La nouvelle direction ne sera plus harassée par l'interférence constante des autorités politiques.

2. Les accords de joint venture seront analysés en profondeur avant toute négociation (ou renégociation). Le principal objectif est d'optimiser les revenus étatiques en établissant (ou en rétablissant) une relation équitable entre l'État et les investisseurs privés. Les négociations ultérieures seront menées par une structure technique composée d'experts congolais et internationaux ; elles seront supervisées par l'ECOFIN et une structure politique. Tous les partenariats seront réexaminés, en priorité ceux qui concernent les projets les plus importants (Tenke Fungurumé, les rejets de Kolwezi, Kamoto, Luiswishi, Kipushi, ...).
3. Une nouvelle filiale à 100 % de la Gécamines sera fondée. Cette nouvelle société, appelée Gécamines A (GCMA), n'aura pas de dettes et recevra tous les actifs miniers de la Gécamines. Son principal objectif sera de mettre en œuvre la stratégie de relance décrite par IMC. Trois directeurs de renommée internationale seront joints au Conseil.
4. La stratégie de relance rapide consiste à faire en sorte que la GCMA crée trois entités industrielles, les seules qui ne soient pas encore assujetties à des accords de joint venture existants : (1) les mines de KOV et/ou de Kamoto, le concentrateur DIMA et la raffinerie hydrométallurgique de Luilu dans le Groupe Ouest de la Gécamines ; (2) des mines de moindre envergure comme celles de Tilwizembe et de Kananga, le concentrateur KZC et une partie de Luilu dans le Groupe Ouest ; et (3) des mines de moindre envergure (Kambove, Kamoya ...), le concentrateur Kambove et une partie de la raffinerie Shituru dans le Groupe Central. Un plan stratégique élaboré par IMC a déterminé qu'avec un investissement initial de 60 millions USD et un fonds de roulement de 40 millions USD, dans environ trois ans, la CGMA pourrait produire 100 000 à 150 000 tonnes de cuivre et 4 000 à 6 000 tonnes de cobalt. Ce niveau de production représente un chiffre d'affaires qui, selon des estimations prudentes, atteindrait 150 à 200 millions USD.
5. Jusqu'au 30 juin 2003, la Gécamines a accumulé une dette de 1 630 millions USD. Cette dette sera restructurée conformément à un plan élaboré par IMC.
6. L'extraction artisanale d'hétérogénite a une importante fonction socio-économique, car elle fournit un revenu à des dizaines de milliers de creuseurs. Le minerai sera traité dans les fours du Katanga pour optimiser la valeur ajoutée tirée en RDC même. Certaines activités artisanales seront restructurées pour des raisons d'environnement et de sécurité.

Comme moyen d'aider la Gécamines à mettre en œuvre la stratégie proposée, la Banque Mondiale a financé une autre série d'études par l'intermédiaire du Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (Copirep), qui a envoyé des invitations à soumissionner pour de nouveaux audits. Plus d'une année après la réunion officielle entre l'ECOFIN et IMC, Africa Mining Intelligence annonçait les agences conseil qui ont remporté les contrats : la société comptable Ernst & Young exécutera un audit financier de la Gécamines, le cabinet d'avocats Duncan & Allen un audit juridique et IMC un audit technique.<sup>206</sup> À la même époque – environ en août 2004 –, l'agence-conseil française Sofreco remportait un contrat pour participer à la gestion de la

---

<sup>206</sup> « Gécamines new advisers », in : *Africa Mining Intelligence* n° 94, 13/10/2004.



Gécamines pendant une période de 18 mois, afin d'apporter une assistance technique pour réformer cette parastatale.<sup>207</sup> Mais l'implication dans les faits de la Sofreco a sans cesse été différée : à la date tardive du 19 juillet 2005, le Conseil des ministres congolais, présidé par le Président Kabila, décidait de modifier le contrat.<sup>208</sup> En fin de compte, il a fallu attendre jusqu'à décembre 2005 pour que le Président promulgue le décret nécessaire pour mettre en place la nouvelle direction de la parastatale.<sup>209</sup>

En d'autres termes, les autorités de Kinshasa ont attendu plus de deux ans pour appliquer la recommandation d'IMC, selon laquelle il fallait « *remplacer immédiatement tous les membres de la direction de la Gécamines* » (citation et traduction libre). Dans l'intervalle, les deux fonctionnaires les plus élevés, le Président du Conseil Twite Kabamba et l'Administrateur délégué général (AdG) Nzenga Kongolo, étaient restés en fonction. Trois anciens membres du Conseil d'administration sont restés en place dans le « nouveau » conseil : Assumani Sekimonyo, qui est l'ancien AdG-adjoint de la Gécamines, remplace Kabamba ; Mukasa Kalembwe devient AdG-adjoint et Mwema Mutamba occupe le poste de directeur technique.<sup>210</sup> Comme indiqué ci-dessus, tous trois versent des cotisations au PPRD. Il reste à savoir si l'intervention de Sofreco entraînera de réels changements quelconques. Dans une interview de janvier 2006, Paul Fortin, le nouveau directeur général de la Gécamines délégué par Sofreco, a déclaré que malgré l'existence de tous les audits évoqués ci-dessus, son équipe analysera à nouveau tous les accords de joint venture pendant le premier trimestre d'activités.<sup>211</sup> Il a ajouté que son équipe ne « *mettrait pas les contrats à la discussion (...), mais veillera à ce que les partenariats respectent leurs engagements* » (citation et traduction libre).<sup>212</sup>

Si cette nouvelle phase d'examen des partenariats est correctement exécutée, elle inclura également les joint ventures qui ont fait perdre à la Gécamines ses droits sur les seuls actifs toujours disponibles au moment où IMC a conçu sa stratégie de relance rapide. Notre analyse de ce qui est arrivé aux principaux actifs de la Gécamines dans le Groupe Ouest – les actifs des mines de KOV et de Kamoto – après la réunion de septembre 2003 entre IMC et ECOFIN, montre comment la réforme de la Gécamines est réalisée dans la pratique.

Avant d'analyser comment les transactions KOV et Kamoto ont abouti, soulignons que tant la Banque Mondiale que le cabinet du Président semblaient très conscients de la gravité de la situation « catastrophique » de la Gécamines. Le 13 novembre 2003, le chef de cabinet adjoint, Samba Kaputo, a envoyé une lettre officielle à Nzenga Kongolo, directeur général de la Gécamines, contenant cette seule déclaration : « *Sur instruction de la Haute Hiérarchie, je vous demande de suspendre, jusqu'à nouvel ordre, toutes les négociations en cours portant sur les accords de partenariat entre les*

---

<sup>207</sup> « Franse consultant voor Gécamines », in : *Trends*, 05/08/2004.

<sup>208</sup> « Conseil des Ministres du mardi 19 juillet 2005 », in : *Le Potentiel*, 21/07/2005.

<sup>209</sup> Décret n° 05/185 du 30 Déc.2005 portant nomination des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique appelée Générale des Carrières et des Mines, en sigle « Gécamines ».

<sup>210</sup> *Ibidem*.

<sup>211</sup> « Nieuwe doorlichting van partnerships Gécamines », in : *Trends*, 26/01/2006.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

*opérateurs privés et la Gécamines.* »<sup>213</sup> Les dossiers de GEC et de la mine de KOV, de Kinross-Forrest et de Kamoto montrent que la demande de Kaputo est restée vaine. »

### 8.7.1 Global Enterprises Corporate et KOV

Le 9 septembre 2004, un accord a été signé entre la Gécamines et une société appelée Global Enterprises Corporate Ltd. (GEC). Cet accord a transféré tous les actifs clés liés à la mine ouverte de KOV, outre les gisements de Kananga et Tilwezembe, à une joint venture appelée « DRC Copper and Cobalt Project » (DCP).<sup>214</sup> Dans son préambule, l'accord se réfère à un « Accord préliminaire » (n° 641/6733/SG/GC/2004) signé le 5 mai 2004<sup>215</sup>, mais comme de telles négociations de joint venture constituent habituellement un long processus, il est très vraisemblable que les entretiens entre la Gécamines et la GEC duraient déjà depuis un certain temps avant cette date. Même si tel n'est pas le cas, il reste établi que huit mois après la réunion IMC/ECOFIN et la lettre consécutive de Kaputo, le « Groupe Central » a enterré la stratégie de relance rapide d'IMC.

Le signataire du contrat de joint venture au nom de la GEC était Dan Gertler, le magnat israélien des diamants. Les activités de Gertler en RDC remontent à 1998, lorsqu'il a commencé à entretenir des liens étroits avec Laurent Kabila.<sup>216</sup> En août 2000, Laurent Kabila a accordé un monopole sur les ventes de diamant de la RDC à la société International Diamond Industries (IDI)<sup>217</sup> de Gertler. Les transactions de Gertler en RDC pendant la guerre ont conduit un conseiller du ministère israélien de l'Infrastructure nationale, une personnalité appelée Yossi Kamisa, à engager des poursuites contre Gertler en février 2004.<sup>218</sup> Kamisa affirmait qu'en juillet 2000, des membres de la défense étrangère israélienne et de l'organisation des exportations pour la défense étaient de connivence avec Gertler pour entraîner l'armée congolaise en échange de concessions de diamant.<sup>219</sup> Un communiqué de presse de février 2004 décrivait les allégations comme suit: « *Le procès soutient que le Président congolais a accepté l'offre de Kamisa de créer l'armée congolaise. Kamisa a déclaré qu'il faisait dépendre son aide de l'obtention par Gertler d'une franchise d'exploitation minière du diamant au Congo. La même journée, un accord portant sur l'octroi à Gertler d'une franchise d'exploitation minière de diamants d'une valeur de 800 millions – 1 milliard USD – a été signé. Au procès, Kamisa prétend qu'il était présent lors des voyages de*

---

<sup>213</sup> Réf. CAB/PR/DCA/SK/CPEF/0266/JMK/2003. Document inédit., signé Kinshasa 13/11/2003. Copie transmise aux personnalités suivantes : le Président, le président de l'ECOFIN (Bemba), les Ministres des Mines (Diomi Ndongala) et du Portefeuille (Vunabandi), le Président du Conseil d'administration de la Gécamines (Kabamba). Samba Kaputo est à présent conseiller en sécurité du Président et, faisant partie du « clan katangais », est souvent reconnu comme l'un des principaux médiateurs de pouvoir en RDC. Les auteurs de ce rapport n'ont disposé de ce document que pour lecture uniquement.

<sup>214</sup> N° 656/6755/SG/GC/2004. Convention de joint venture entre la Générale des Carrières et des Mines et Global Enterprise Corporate Ltd. relative à l'exploitation de la mine à ciel ouvert de KOV et des gisements de Kananga et de Tilwezembe. Signé par Nzenga Kongolo, Twite Kabamba et Dan Gertler le 09/09/2004. Ce document a été à la disposition des auteurs de ce rapport pour lecture uniquement.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>216</sup> « Gertler rides back from sunset », in : *Africa Mining Intelligence* n° 72, 05/11/03.

<sup>217</sup> [http://www.jewishsf.com/content/2-0-/module/displaystory/story\\_id/16578/edition\\_id/325/format/html/displaystory.html](http://www.jewishsf.com/content/2-0-/module/displaystory/story_id/16578/edition_id/325/format/html/displaystory.html)

<sup>218</sup> <http://moneyweb.iaf.iafrica.com/economy/empowerment/381155.htm>

<sup>219</sup> *Ibidem*; l'Organisation des exportations pour la défense est un service du Ministère israélien de la Défense qui aide les industries israéliennes de la Défense dans leurs activités d'exportation.

*Gertler, à l'occasion desquels celui-ci a corrompu des fonctionnaires du gouvernement congolais ainsi que des généraux de l'armée congolaise qui commandaient les troupes de l'armée congolaise protégeant Kinshasa, la capitale du Congo, et qui étaient des associés du Président du Congo. Kamisa prétend que le Ministère israélien de la Défense ne lui a pas permis d'organiser des réunions entre le Chef d'État Major adjoint de l'Armée congolaise et les industries israéliennes de la défense, mais seulement avec des industries civiles. Le procès affirme que quatre mois avant que Kamisa s'associe à Gertler, Gertler a tenté d'amener illégalement le Chef d'État-major adjoint de l'Armée congolaise en Israël, en le faisant passer pour un entrepreneur en terrassement. Le Ministère israélien des Affaires étrangères a découvert la supercherie et a fait savoir à Gertler qu'il envisageait de porter plainte contre lui auprès de la Police israélienne.* (citation et traduction libre)<sup>220</sup> En juillet 2004 cependant, le juge du tribunal de grande instance de Tel Aviv a donné satisfaction à la demande de Gertler de débouter Kamisa de sa demande et a statué que Kamisa avait signé une renonciation finale à toutes demandes et réclamations et qu'il avait été payé 1,4 million de NIS.<sup>221</sup>

Après la mort de son père, Joseph Kabila a révoqué la transaction d'IDI en avril 2001, apparemment sous la pression de l'IMF et de la Banque Mondiale.<sup>222</sup> Or le 13 avril 2003, deux mois avant la transition, une autre société de Gertler, la société Emaxon, basée au Canada, a acquis les droits de vente sur 88 % de la production de la parastatale diamantaire MIBA pendant une période de quatre ans.<sup>223</sup> Comme indiqué ci-dessus, le rapport de la Commission Lutundula déclare que c'est Katumba Mwanke, l'un des plus proches conseillers de Kabila, qui a présenté la société Emaxon à la MIBA pour conclure un accord que la Commission a considéré comme préjudiciable à la MIBA<sup>224</sup>. Mwanke est un négociateur clé dans les transactions minières conduites au nom du gouvernement (voir ci-dessus). Il est un ancien employé de Bateman, société sud-africaine d'ingénierie détenue par Beny Steinmetz, un autre magnat des diamants.<sup>225</sup> La GEC serait une joint venture de Dan Gertler International (DGI) et du groupe de Steinmetz, Global Resources, qui a des intérêts dans des opérations minières dans plusieurs pays africains.<sup>226</sup> Nous n'avons cependant pas de preuve d'une implication possible de Mwanke dans la transaction GEC. Mais une autre figure politique semble être impliquée. Simon Tuma-Waku, ancien ministre des Mines, aurait dès le début participé au projet en tant que conseiller de GEC.<sup>227</sup> En janvier 2006, Tuma-Waku a été désigné président de la joint venture GEC/Gécamines (projet de cuivre et de cobalt de la RDC).<sup>228</sup>

<sup>220</sup> <http://www.globes.co.il/serveen/globes/printWindow.asp?did=772481>

<sup>221</sup> « Yossi Kamisa lawsuit against Dan Gertler dismissed », in : [www.globes.co.il](http://www.globes.co.il) , 04/07/2004. NIS = Israeli Shekel, taux le 9 février 2006 : 1 USD = 4.69 NIS.

<sup>222</sup> « Gertler rides back from sunset », in : *Africa Mining Intelligence* n° 72, 05/11/03.

<sup>223</sup> 'MIBA-Emaxon deal set to change', in : *Africa Mining Intelligence* n° 70, 08/10/2003.

<sup>224</sup> République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, *op.cit.*, p. 51, 55-57.

<sup>225</sup> [http://www.afrol.com/Countries/DRC/documents/un\\_resources\\_2002\\_govt\\_zim.htm](http://www.afrol.com/Countries/DRC/documents/un_resources_2002_govt_zim.htm)

<sup>226</sup> « Simon Tuma Waku », in : *Africa Mining Intelligence* n° 124, 18/01/2006 ; « Beny Steinmetz's secret strategy », in : « *Africa Mining Intelligence* » n° 126, 15/02/2006 ; « Gertler & Steinmetz vs. Forrest in Katanga », in : *Africa Mining Intelligence* n° 104, 09/03/05;

<http://www.polishedprices.com/columns/printer.asp?ID=1000000852>

<sup>227</sup> « Simon Tuma Waku », in : *Africa Mining Intelligence* n° 124, 18/01/2006.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

En février 2006, trois ONG – 11.11.11, Broederlijk Delen et RAID – ainsi que le mensuel belge Mo\* ont demandé au cabinet d'avocats canadien Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd. d'analyser l'Accord de joint venture (Accord JV) conclu le 9 septembre 2004 entre la Gécamines et GEC. Sur les instructions des ONG, ce cabinet d'avocats a axé son analyse sur la manière dont les dispositions de l'Accord JV s'apparentent en général aux dispositions habituelles des accords de joint venture de nature analogue.<sup>229</sup>

Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd. conclut son analyse comme suit (citation et traduction libre):

- *L'Accord JV a trait à des actifs considérables, qui font partie de la richesse nationale de la République Démocratique du Congo, lesquels sont transférés ou loués à bail pour être utilisés par le secteur privé sans évaluation et sans assurance de ce que le pays sera convenablement rémunéré pour les actifs transférés ou loués à bail.*<sup>230</sup> *Il convient de noter que les contributions des Parties ont été déterminées avant l'achèvement de l'étude de faisabilité.*<sup>231</sup>
- *On peut véritablement se poser des questions sur la méthodologie ou le manque de méthodologie appliqués dans la répartition du capital d'actions entre les Parties à l'Accord JV.*<sup>232</sup>
- *Il est raisonnable de supposer que la GEC aura été totalement remboursée en capitaux et intérêts de tous prêts et avances et qu'elle aura tiré des bénéfices importants du contrôle exercé sur les opérations, avant que la Gécamines reçoive toute rémunération de ses contributions.*<sup>233</sup>
- *Il est raisonnable de supposer que les redevances payées pendant la durée du projet seront minimes, s'il y en a.*<sup>234</sup>
- *Il est raisonnable de supposer que le numéraire disponible pour des dividendes sera minimisé, car il sera plus avantageux pour la GEC d'être entièrement rémunérée par le biais de contrats et de paiements pour des services, plutôt que de partager le numéraire disponible restant avec la Gécamines.*<sup>235</sup>
- *Il est raisonnable de supposer que les dividendes et redevances devant être payés à la Gécamines en vertu de l'Accord JV ne seront pas suffisants pour rembourser le prêt et que la Gécamines est donc plus lourdement endettée par la signature de cet Accord JV que dans la situation où elle n'aurait pas conclu l'Accord JV.*<sup>236</sup>

---

<sup>229</sup> Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd., *Analysis of the Joint Venture Agreement dated 9 September 2004 between La Générale des Carrières et des Mines and Global Entreprises Limited for the exploitation of the open pit mine of KOV and the Kananga and Tilwezembe deposits*, 19 février 2006, 10

p.  
<sup>230</sup> *Ibidem*, p.8

<sup>231</sup> *Ibidem*, p.8

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 9

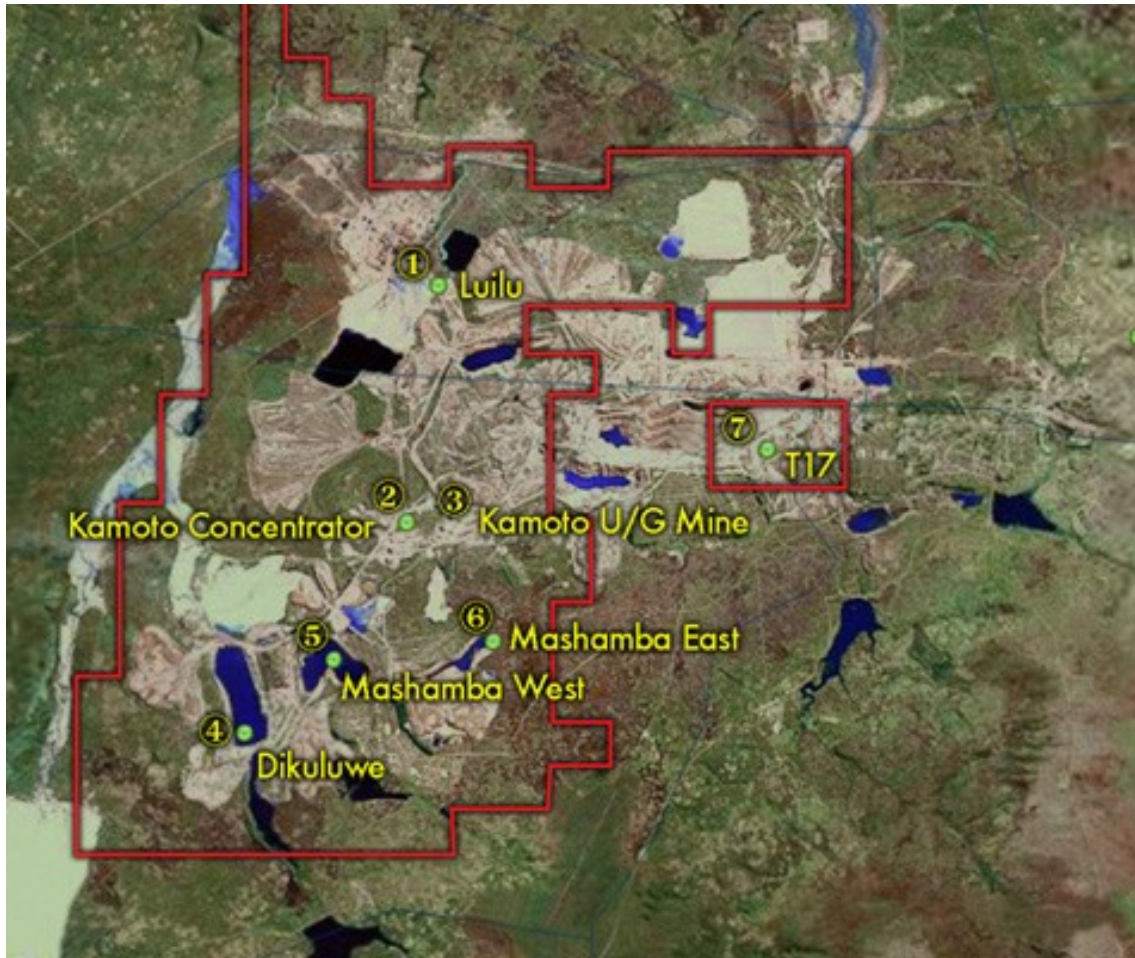
<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>234</sup> *Ibidem*.

<sup>235</sup> *Ibidem*.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

## 8.7.2 Kinross-Forrest et Kamoto



( [http://katangamining.com/\\_resources/special\\_meeting\\_221105.pdf](http://katangamining.com/_resources/special_meeting_221105.pdf) )

Le dossier Kamoto illustre également la manière dont la gestion des ressources fonctionne dans la pratique au Katanga. Dans son rapport de novembre 2003, IMC a analysé les accords existants sur la mine de Kamoto. IMC a déclaré qu'elle aurait préféré inclure la mine de Kamoto et les actifs industriels connexes dans son plan de relance rapide, mais que les droits sur les actifs faisaient l'objet d'un différend d'ordre juridique.<sup>237</sup> Les parties impliquées dans ce différend étaient un producteur d'acier sud-africain, appelé Iscor (et qui a ensuite pris la nouvelle dénomination de Kumba Resources), et une société immatriculée aux îles Vierges britanniques, appelé Kinross-Forrest (K-F). K-F a été fondée en 2001 par la société canadienne Kinross (à concurrence de 60 %) et par Forrest George International SA (à concurrence de 40 %) de l'homme d'affaires belge George Forrest.<sup>238</sup> Ayant examiné les accords Gécamines/Iskor et les accords Gécamines/K-F, IMC a fortement conseillé de donner la préférence aux premiers.<sup>239</sup> Bien plus, IMC a classé le contrat Iscor comme modèle pour de futures négociations.

<sup>237</sup> Restructuration de la Gécamines, *op. cit.*, Annexe II

<sup>238</sup> <http://www.forrestgroup.com/fr/infos32.html>

<sup>239</sup> Restructuration de la Gécamines, *op. cit.*, Annexe II

Le projet Iscor consistait à exploiter 30 % des réserves connues de la mine de Kamoto, ainsi qu'à rénover un concentrateur (KT02) et une partie de l'usine métallurgique de Luilu, actif stratégique clé pour les opérations minières dans le Groupe Ouest.<sup>240</sup> La principale différence par rapport à la majorité d'autres projets au Katanga était que la proposition d'Iscor portait sur un « contrat de gestion », signifiant que la Gécamines ne transférerait pas ses actifs, mais qu'elle laisserait Iscor travailler avec les actifs et les réhabiliter pendant une période de dix ans, après quoi, la Gécamines pourrait à nouveau entièrement disposer des actifs qui seraient réhabilités.<sup>241</sup> Contrairement à la plupart d'autres partenaires privés, Iscor ne ferait pas payer des intérêts supplémentaires sur les fonds qu'il emprunterait pour les investissements (150 millions USD) et ne prélèverait aucun droit pour des services rendus.<sup>242</sup> Après le remboursement du prêt, les bénéfices seraient répartis à 70 % à la Gécamines et à 30 % à Iscor.<sup>243</sup> Le rapport d'IMC ajoute : « *Nous n'avons pas compris les raisons pour lesquelles ce projet n'est pas encore en fonctionnement.* »<sup>244</sup>

Selon IMC, le projet K-F concernait la « cession exclusive » de la plupart des gisements du Groupe Ouest, les concentrateurs de la KTO et de la DIMA et toute l'usine métallurgique de Luilu pendant une période de 20 ans, renouvelable deux fois pendant dix ans.<sup>245</sup> En contrepartie, K-F investirait un montant évalué à 200 millions USD, également sur emprunt.<sup>246</sup> IMC conclut ce qui suit :

*« Ce projet n'aurait besoin que de 1/10ème des gisements demandés pour réaliser ses engagements. Il gèle donc une énorme quantité de réserves, quasiment indéfiniment.*

*Nous déconseillons formellement ce projet Kinross-Forrest sur le Groupe Ouest. Il bloque d'énormes réserves, sans production correspondante. Il est en tout état de cause très inférieur, pour GCM et pour l'Etat, au modèle Iscor»*<sup>247</sup>

Certaines des préoccupations des auditeurs d'IMC avaient déjà été formulées en octobre 2001 par Simon Tuma-Waku Bawangamio, alors Ministre des Mines. Le 5 octobre 2001, Tuma-Waku a eu la visite de George Forrest, de deux anciens administrateurs de la Gécamines (René Noleveaux et Urbain Brabants) et d'Arthur Ditto de Kinross, tous sortant directement d'une audience avec le Président pour discuter du projet K-F.<sup>248</sup> Dans un rapport adressé au Président Joseph Kabila, Tuma-Waku a attiré l'attention sur l'importance du patrimoine de la Gécamines impliqué dans la joint venture envisagée :

---

<sup>240</sup> Restructuration de la Gécamines, *op. cit.*, p. 68.

<sup>241</sup> *Ibidem.*

<sup>242</sup> *Ibidem.*

<sup>243</sup> *Ibidem.*

<sup>244</sup> *Ibidem.*

<sup>245</sup> *Ibidem.*

<sup>246</sup> *Ibidem.*

<sup>247</sup> Restructuration de la Gécamines, *op. cit.*, p. 68-69.

<sup>248</sup> N°CAB/MINES-HYDRO/01/1045/01, Rapport à son excellence monsieur le Président de la République. Objet : création joint venture Gécamines-Kinross/Forrest, signé le 09/10/2001 par Simon Tuma-Waku, p. 1. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport pour lecture uniquement.

« Compte tenu de l'importance du patrimoine de la Gécamines qui est concerné par le partenariat, la cession en cause diminue considérablement le potentiel de la Gécamines et entame son avoir social. »<sup>249</sup>

« Suite à la cession des gisements de la Gécamines aux différents partenariats, les réserves totales restantes sont de 27.963.700 tonnes de cuivre, 757.180 tonnes de cobalt et 6.356.000 tonnes de zinc. Ainsi, les réserves concernées par le projet Kinross-Forrest représentent 39 % en cuivre et 59 % en cobalt des réserves actuelles de la Gécamines. »<sup>250</sup>

Dans son rapport, Tuma-Waku a conclu que, en comparaison avec les 200 millions USD de la contribution que le partenaire privé envisageait, l'intérêt de 30 % dans les capitaux proposé à la Gécamines dans la joint venture était inacceptable.<sup>251</sup> Un mois plus tard, le 16 novembre 2001, Jean-Louis Tasinda, leader syndicaliste de la Gécamines, aurait mis en garde Joseph Labila contre ce plan propre à dépouiller la Gécamines de ses unités les plus rentables. Tasinda aurait fait valoir que la transaction aurait pour effet que la Gécamines se retrouverait avec 24 000 travailleurs sur les bras, alors que la joint venture n'emploierait que 2 000 travailleurs.<sup>252</sup>

Le 3 juin 2003, K-F a écrit une lettre à Twite Kabamba et à Nzenga Kongolo, respectivement Président du Conseil d'administration et Administrateur délégué général de la Gécamines, avec sa proposition de joint venture insérée dans un Protocole d'accord et joint en appendice à la lettre.<sup>253</sup> Il est étonnant de lire que l'auteur (les auteurs) a/ont appelé le mémorandum « *notre proposition résultant de la réunion tenue dans le bureau de Son Excellence le Ministre des Mines et du Pétrole, tenue le 3 juin 2003.* »<sup>254</sup> La réunion avec Jean-Louis Nkulu, ministre des Mines à cette époque, a donc apparemment abouti en un seul jour à un document détaillé de sept pages – ledit Protocole – sur la joint venture K-F/Gécamines, appelée Kamoto Copper Company (KCC). Le Protocole portait sur les mêmes actifs que ceux mentionnés dans le rapport Tuma-Waku et l'apport (estimé) demandé à K-F restait de 200 millions USD, mais l'intérêt en capitaux proposé pour la Gécamines était désormais ramené à 25 % au lieu de 30 %.<sup>255</sup>

Le rapport de Tuma-Waku, évoqué ci-dessus, a ultérieurement été joint en appendice à une lettre écrite le 23 juin 2003 par Kitolo Bwanga, Directeur de la « Division de Gestion des Contrats » de la Gécamines et adressée à Nzenga Kongolo.<sup>256</sup> Dans sa lettre, Bwanga déclarait qu'il avait examiné le Protocole d'accord de K-F et avait

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>250</sup> *Ibidem*, Annexe II, p. 1.

<sup>251</sup> *Ibidem*, Annexe II, p. 2.

<sup>252</sup> « Jean-Louis Tasinda », in : *Africa Mining Intelligence* n°26, 19/11/2001.

<sup>253</sup> Kinross Forrest Limited, lettre avec la référence : L-05-2003-MDF, signée par Malta Forrest et Arthur Ditto le 03/06/2003. Annexe : Protocole d'accord entre K-F Limited et Gécamines, 03/06/2003. Non signé mais mentionnant les signataires prévus : Arthur Ditto and Malta Forrest pour K-F, et Nzenga Kongolo et Jean Assumani (Directeur général adjoint) pour la Gécamines. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport uniquement pour qu'ils le lisent attentivement.

<sup>254</sup> *Ibidem*.

<sup>255</sup> Protocole d'accord, *op.cit.*, p. 4.

<sup>256</sup> N° 8139/SG/GC/2003, Note à l'ADG, signée par Kitolo Bwanga Kipily le 23/06/2003. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport uniquement pour qu'ils le lisent attentivement.

recommandé qu'un premier draft d'un tel Protocole contienne une description étoffée de la contribution de la Gécamines au projet.<sup>257</sup> La lettre se poursuivait dans les termes suivants :

« Nous attirons votre attention que le projet de réhabilitation du Groupe Ouest avait fait l'objet d'un appel d'offres international qui avait été interrompu à la demande du gouvernement. Nous signalons aussi que la 'filiale Kamoto-mine + KTC' est engagée par un accord entre Gécamines et Iscor. Dans les différentes négociations, Gécamines a toujours voulu garder Luilu pour éviter un conflit d'intérêt au cas où il y aurait d'autres partenaires. »<sup>258</sup>

L'appel à la prudence de Bwanga a cependant été dépassé par les événements. Deux jours après sa lettre, le 25 juin 2003, Jean-Louis Nkulu, alors Ministre des Mines, a écrit une lettre à Twite Kabamba pour annoncer qu'il avait reçu « l'Accord préliminaire (...) signé entre la Gécamines et Kinross. Forrest Limited, portant sur l'exploitation minière du Groupe Ouest ». <sup>259</sup> Le Protocole d'accord du 3 juin 2003 était donc apparemment devenu un « Accord préliminaire » complet de neuf pages, approuvé par Nkulu un jour après avoir été signé.<sup>260</sup> Kitolo Bwanga, directeur de la Gécamines responsable de la gestion de tels contrats, avait donc clairement été court-circuité. La raison de toute cette précipitation pouvait être que cinq jours plus tard, lors du début de la transition, le 30 juin 2003, un membre de l'opposition allait devenir Ministre des Mines.

C'est probablement cet Accord préliminaire, dépourvu de modifications substantielles par rapport au Protocole d'Accord, qu'IMC a si violemment critiqué. Et malgré l'appel évoqué ci-dessus, lancé par Samba Kaputo en novembre 2003 pour arrêter toutes les négociations de joint venture, trois mois plus tard, de nouvelles négociations conduisaient à un Accord de joint venture entre la Gécamines et K-F.<sup>261</sup>

Avant d'acquiescer son intérêt dans le projet Kamoto, le Groupe de George Forrest, ancien président de la Gécamines (novembre 1999 – août 2001), détenait déjà le plus important portefeuille minier en RDC : après avoir exploité la mine de Kasomba, ce Groupe a acquis des intérêts dans Luiswishi (Groupe Est) et dans le projet « Big Hill » à Lubumbashi ; en mai 2003, un mois avant la transition, il a obtenu des droits sur des gisements à Musoshi et Kinsenda.<sup>262</sup> Les pratiques d'affaires et les relations de Forrest

---

<sup>257</sup> *Ibidem.*

<sup>258</sup> *Ibidem.*

<sup>259</sup> N° CAB/MINES-HYDRO/01/969/03, copie transmise au Directeur du Cabinet du Chef de l'État (Evariste Boshab), au Directeur Général de la Gécamines (Nzenga Kongolo), et au Président de K-F (Arthur Ditto). Signé par le Ministre des Mines le 25 juin 2003. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport pour lecture uniquement.

<sup>260</sup> N°595/8140/SG/GC/2003, Accord préliminaire entre la Générale des carrières et des mines et Kinross-Forrest/Limited relatif à l'exploitation minière au Groupe Ouest de la Gécamines. Signé le 24 juin 2003 par Nzenga Kongolo, Twite Kabamba, Malta David Forrest et Arthur Ditto le 24 juin 2003. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport pour lecture uniquement

<sup>261</sup> <sup>261</sup> N° 632/6711/SG/GC/2004, Convention de joint venture entre la Générale des Carrières et des Mines et Kinross-Forrest Ltd relative à l'exploitation de la filiale Kamoto (mine)-Dima-Kamoto concentrateur-usines hydrométallurgiques de Luilu, signée par Nzenga Kongolo, Twite Kabamba, Malta David Forrest et Arthur Ditto le (jour illisible) février 2004. Ce document a été mis à la disposition des auteurs de ce rapport pour lecture uniquement.

<sup>262</sup> « Hoop en wanhoop in de mijnen van Congo », in : *Trends*, 23/06/2005; <http://www.copperresources.com/news/documents/CRC%20Release%20301105.pdf>.; « Forrest returns »,



avec le clan Kabila ont été commentées dans le détail ailleurs.<sup>263</sup> Comme indiqué ci-dessus, Forrest est loué dans la lettre officielle du PPRD/Katanga de septembre 2005 pour son soutien au parti de Kabila : « *Soulignons que Monsieur George Arthur Forrest et son Groupe sortent du lot, pour nous avoir accompagnés, pas à pas, dans la campagne d'implantation du Parti.* » Il convient de noter qu'au moment où la lettre a été écrite, la RDC n'avait pas de lois réglementant les questions relatives au financement de partis.

La coalition d'ONG évoquée ci-dessus, outre qu'elle a fait analyser le contrat GEC par le cabinet juridique canadien Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd., a également chargé ce cabinet d'analyser l'Accord de joint venture conclu en février 2004 entre la Gécamines et K-F à propos du projet Kamoto. De même que dans le cas du contrat GEC, Fasken Martineau DuMoulin (Pty) a axé son analyse sur une comparaison des dispositions de l'Accord JV avec celles contenues dans des accords analogues.<sup>264</sup>

Fasken Martineau DuMoulin déclare que, selon l'Accord JV, la Gécamines est convenue d'octroyer à la société en joint venture KCC les droits exclusifs d'occuper, tirer pleinement parti de, utiliser, maintenir, rénover, développer et traiter les résidus, ainsi que les droits de surface, les concessions, les biens du projet KAMOTO et de tous les droits miniers et autres droits ou intérêts relatifs à des biens détenus par la Gécamines dans la zone minière.<sup>265</sup> L'Accord JV prévoit également que si les concessions contenaient trop peu de minerai pour satisfaire aux objectifs de production définis dans l'étude de faisabilité, ou pour alimenter l'usine de traitement pendant la période de l'Accord JV, la Gécamines devrait également mettre des concessions exploitables supplémentaires à la disposition de KCC.<sup>266</sup>

Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd. conclut en ces termes (citation et traduction libre):

Dans des cas comme celui de Kamoto, la pratique courante est d'effectuer un audit et une évaluation des contributions « en espèces », de sorte que les deux partenaires puissent être assurés qu'une telle contribution a reçu une juste valeur. Le capital-actions est ensuite attribué proportionnellement aux contributions de chaque partenaire. Dans le cas du projet Kamoto, les contributions des parties ont été déterminées avant l'achèvement d'une telle étude de faisabilité.<sup>267</sup>

L'Accord JV porte sur des actifs importants, qui font partie de la richesse nationale de la République Démocratique du Congo et qui sont transférés pour être utilisés par le secteur privé, sans évaluation et sans garantie de ce que le pays sera convenablement rémunéré pour le privilège accordé à une entreprise privée.<sup>268</sup>

---

in : *Africa Mining Intelligence*, 28/05/2003; *République Démocratique du Congo. Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 134.

<sup>263</sup> Voir, par exemple : S/2002/1146, p 8, 10-12; RAID, *op. cit.*, p. 56-66; <http://www.kongo-kinshasa.de/dokumente/divers/gecamines.pdf>, p. 6, 14.

<sup>264</sup> Fasken Martineau DuMoulin (Pty) Ltd., Analysis of the Joint Venture Agreement dated February 2004 between La Générale des Carrières et des Mines and Kinross Forrest Limited with respect to the Kamoto Mine, the Dima-Kamoto concentrator and the Luilu hydrometallurgical plant, 19 février 2006, 10 p.

<sup>265</sup> *Ibidem.*

<sup>266</sup> *Ibidem.*

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 10.

Il est raisonnable de supposer que K-F aura été entièrement remboursée en capitaux et en intérêts sur la totalité des prêts et avances et qu'elle aura tiré des bénéfices substantiels du contrôle exercé sur les opérations, avant que Gécamines reçoive une quelconque rémunération pour ses contributions.<sup>269</sup>

Il est raisonnable de supposer que la rémunération pour l'équipement et l'installation loués sera minimale, s'il y en a.<sup>270</sup>

Il est raisonnable de supposer que le numéraire disponible pour des dividendes sera minimisé, car il sera plus avantageux pour K-F Limited d'être entièrement rémunérée par des contrats avec des sociétés connexes, plutôt que de partager le numéraire disponible restant avec la Gécamines.<sup>271</sup>

À un autre passage de son rapport, le cabinet d'avocats ajoute : « *On peut véritablement remettre en question la méthodologie ou le manque de méthodologie appliqués dans l'attribution du capital social entre les parties à la joint venture de l'Accord JV* » (citation et traduction libre).<sup>272</sup>

Le Groupe Forrest,<sup>273</sup> dans une déclaration publique sur la démarche de la coalition d'ONG, déclare regretter « *ces nouvelles attaques et le procédé, peu glorieux, utilisé par les quatre (sic) ONG* ». <sup>274</sup> La déclaration se poursuit ainsi :

*« Pour ce qui est de l'analyse juridique des contrats 'Kamoto' qui a été commandée par les quatre organisations auprès du cabinet d'avocats Fasken, Martineau, DuMoulin (cabinet canadien d'avocats d'affaires), le Groupe Forrest n'en connaît pas la teneur, mais à travers ce qu'en rapportent les quatre organisations, on peut supposer que, pour le moins, il émette des réserves quant à ces contrats.*

*Faut-il s'en étonner quand on sait que ce cabinet est un cabinet d'affaires particulièrement impliqué avec la société canadienne FIRST QUANTUM MINERALS, qui est un concurrent du Groupe Forrest et dont le rapport Lutundula indique (p. 131) : 'Le gisement de Lonshi a été cédé par la tutelle le 25 février 2000 à FIRST QUANTUM MINERALS sans contrepartie pour SODIMICO et le Cadastre Minier vient d'attribuer, à la même entreprise la zone A des réserves de SODIMICO... ?' On lira aussi avec le même intérêt l'analyse contenue en le rapport Lutundula page 156 et svt. tout en s'interrogeant déjà sur la coïncidence, l'éthique et la déontologie, le Groupe Forrest s'interroge aussi sur une possible collusion ...*

*En ce qui concerne le contrat signé entre Gécamines et la société Kinross Forrest, le Groupe Forrest est et reste serein. Il ne doute pas que ce contrat soit non seulement parfaitement légal, mais encore équilibré entre les parties et que ses retombées sociales et économiques seront à la hauteur des attentes tant des travailleurs et de la*

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>273</sup> Formellement, le nom correct de la société est : Forrest George International.

<sup>274</sup> [http://www.pressreleases.be/script\\_FR/newsdetail.asp?language=FR&ID=31097](http://www.pressreleases.be/script_FR/newsdetail.asp?language=FR&ID=31097) or <http://www.forrestgroup.com/fr/infos37.html>

*population, que des autorités publiques, du partenaire Gécamines et des actionnaires de Katanga Mining Company. »*<sup>275</sup>

Dans une autre déclaration sur son site web, le Groupe Forrest a créé un lien avec le rapport de la Commission Lutundula et déclare que le rapport « (...) reconnaît explicitement le rôle moteur que joue le Groupe Forrest pour l'économie, la population, les travailleurs, ses partenaires congolais ou étrangers, la Gécamines et l'Etat Congolais. »<sup>276</sup>

On note cependant que la Commission Lutundula, bien qu'ayant été censée examiner tous les contrats économiques conclus avant le 30 juin 2003, n'a pas inclus dans son analyse l'Accord préliminaire signé le 24 juin 2003 au sujet de K-F et de Kamoto, pour une raison inconnue. La Commission mentionne seulement la mine de Kamoto et les actifs connexes dans une de ses recommandations :

*« (...) il est recommandé d'arrêter toutes négociations en cours dont l'objet est d'affecter aux projets de partenariat les unités de production et gisements suivants : 1. Kamoto ; 2. le concentrateur de Kamoto ; 3. la mine de Kipushi ; 4. l'usine de Luilu ; 5. l'usine de Shituru ; 6. les gisements de Kamoto, KOV, Mashamba est et ouest et de Kananga. »*<sup>277</sup>

Après le dépôt du rapport Lutundula au Bureau de l'Assemblée Nationale en juin 2005, cette recommandation, faisant écho à celle des auditeurs d'IMC, a à nouveau été ignorée par les autorités de Kinshasa. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil des Ministres a décidé en juillet 2005 de transférer les droits sur les concessions et actifs de KOV et de Kamoto aux joint ventures de la Gécamines avec la GEC et K-F. Les deux accords ont été ratifiés par décrets présidentiels respectivement le 4 août 2005 et le 13 octobre 2005.<sup>278</sup> De plus, deux semaines plus tard, le 28 octobre 2005, le gouvernement de la RDC, malgré la recommandation de la Commission Lutundula de cesser de conclure des contrats portant sur le patrimoine national jusqu'après les élections, a approuvé un partenariat entre la parastatale d'exploitation minière de diamants MIBA et une autre société de Dan Gertler, la DGI Mining.<sup>279</sup> Cette société en joint venture a acquis des droits miniers sur une superficie de 15 000 kilomètres carrés.<sup>280</sup>

---

<sup>275</sup> *Ibidem* ; Katanga Mining Company est cotée à la Bourse de Toronto et a des droits d'option pour acheter 75 % de la Kamoto Copper Company.

<sup>276</sup> <http://www.forrestgroup.com/fr/home.html>

<sup>277</sup> République Démocratique du Congo. Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 175-176.

<sup>278</sup> Le 4 août 2005 également, le Président a ratifié une convention de joint venture concernant les vastes concessions minières de Tenké Fungurumé. Lors de la première semaine d'août, un autre décret a désigné de nouveaux directeurs de 30 parastatales (voir le chapitre : La gouvernamentalité).

<sup>279</sup> « No new Africa play for Alrosa », in : *Africa Mining Intelligence n° 120*, 16/11/2005; *Les diamants du Kasai: clé et moteur de développement*. Discours tenu Gustave Luabeya Tshitala à la conférence : *DRC's natural treasures: Source of conflict or key to development*, Bruxelles, 24 novembre 2005. Le même jour, le gouvernement a approuvé deux autres conventions de joint venture avec la MIBA. Les partenaires privés impliqués sont la De Beers et Nizhne-Lenskoye (voir le chapitre : La Commission Lutundula ).

<sup>280</sup> *Ibidem*.

## 9 Les réformes minières dans la pratique : le cas du Cadastre Minier

*Résumé – Ce chapitre concerne le projet du Cadastre Minier qui a été initié et financé par la Banque Mondiale. Ce projet visait à mettre en place des procédures de critères non discrétionnaires pour attribuer des droits miniers. L'idée qui présidait au projet se conformait à un des objectifs clés du nouveau Code Minier, c'est-à-dire de changer le rôle du gouvernement pour que, d'exploitant minier, il devienne régulateur minier. Mais dès le départ, le projet du Cadastre Minier a été menacé par la désignation à la tête du Cadastre, en mai 2003, d'Ambroise Mbaka, un inconditionnel de Kabila. En contraste flagrant avec l'objectif consistant à dépolitiser l'octroi de droits miniers, la désignation de Mbaka faisait partie d'un stratagème politique du PPRD pour consolider sa puissante position dans le secteur minier avant le début de la transition. Dès le premier jour où le Cadastre a ouvert ses portes, il s'est passé exactement l'inverse de ce que la Banque Mondiale avait défini pour le projet. Les licences ont été attribuées sur une base ad hoc et le principe clé de traiter les demandes dans l'ordre d'arrivée n'a pas été respecté. Les délais n'ont pas non plus été tenus, des permis conflictuels ont été distribués, des pots-de-vin ont été versés, des autorités supérieures sont indûment intervenues, etc. Moins d'un an après que le Cadastre avait ouvert ses portes au public, Mbaka a été licencié et le Cadastre a été fermé. Il a fallu une année pour réparer les dommages occasionnés. Depuis novembre 2005, le Cadastre est dirigé par son quatrième directeur général en moins de trois ans.*

### Chronologie

- Juillet 2002 : le Président Joseph Kabila ratifie le nouveau Code Minier qui a été élaboré à l'instigation de la Banque Mondiale et avec le financement de cet organisme. Le Code constitue le cadre légal du secteur minier. Les nouvelles directives légales sont contenues dans le règlement minier ratifié en mai 2003. Les deux documents définissent les procédures opérationnelles du Cadastre Minier.
- Octobre 2002 : l'agence conseil allemande GAF commence le projet de modernisation du Cadastre Minier, projet auquel la Banque Mondiale a affecté 1 million USD.
- Mai 2003 : Ambroise Mbaka Kawayya, inconditionnel de Kabila, est nommé Directeur général du Cadastre. Juin 2003 : le nouveau Cadastre Minier ouvre ses portes au public. Dès le premier jour, il est incapable de traiter les dossiers de la manière correcte qui avait été définie.
- 30 juin 2003 : début de la transition. Jean-Louis Nkulu, Ministre des Mines et inconditionnel de Kabila, est remplacé par Diomi Ndongala, qui vient de l'opposition.
- 3 mai 2004 : Diomi suspend Mbaka après des plaintes de plusieurs sociétés étrangères sur les mauvaises méthodes gestionnaires de Mbaka. Mbaka est remplacé par le Directeur adjoint et le Cadastre est fermé pour réparer les dommages occasionnés.

- Novembre 2004 : un nouveau Directeur général est nommé à la tête du Cadastre. Diomi Ndongola est suspendu par suite d'allégations de la Commission Bakandeja relatives à une mauvaise gouvernance dans les entreprises publiques placées sous son autorité. En janvier 2005, il est remplacé par Ingele Ifoto, quatrième Ministre des Mines en trois ans.
- Mars 2005 : réouverture du Cadastre.
- Novembre 2005 : Jean-Félix Mupande, proche adjoint de Joseph Kabila, devient le quatrième Directeur général du Cadastre en moins de trois ans.

En 2001, la Banque Mondiale a approuvé un Institutional Development Fund (IDF) destiné à financer la révision du Code Minier de la RDC et la modernisation du Cadastre Minier.<sup>281</sup> Dans son rapport sur la stratégie de soutien de la transition de juillet 2001, la Banque Mondiale a exprimé l'intention de ce dernier projet comme indiqué ci-dessous (caractères gras mis par l'auteur): « (...) *le Cadastre Minier, une institution publique minière essentielle, créée en vertu de la nouvelle loi pour améliorer le Cadastre et le système de gestion des titres miniers, par la mise en place de **procédures de critères non discrétionnaires** pour l'octroi et la privation de droits miniers, gérée par un système d'informations automatisé. Une fois le cadre juridique en place, un soutien serait apporté à un processus de contrôle de droits miniers conformément à la proposition de subvention de l'IDA, afin de garantir que des droits légitimes s'inscriront dans le nouveau cadre juridique, tandis que des revendications illégalement satisfaites seront frappées de nullité de manière transparente. Ceci créera une situation dans laquelle les investissements pourront circuler.* » (citation et traduction libre).<sup>282</sup>

Dans une lettre d'intention à l'IMF, des cadres supérieurs congolais décrivent le Cadastre Minier comme « l'institution administrative clé responsable de diriger le nouveau cadre légal et régulateur du secteur » (citation et traduction libre).<sup>283</sup> Ce cadre a été défini dans les nouveaux Code Minier et Règlement Minier, promulgués respectivement en juillet 2002 et en mai 2003. Les principales innovations de la nouvelle législation minière peuvent se caractériser ainsi: (1) un changement dans le rôle du gouvernement qui, d'exploitant minier, devient régulateur minier ; (2) la création d'un régime minier unique sans accords d'investissement négociés au cas par cas ; (3) la mise en place pour le secteur minier d'un régime fiscal spécial juste, équitable et sans exemptions ; et (4) l'option, selon un système clair et simple, d'émettre des titres miniers dans l'ordre d'arrivée des demandes, gérée de manière transparente par un Cadastre Minier automatisé pour minimiser l'action discrétionnaire exercée par le gouvernement » (citation et traduction libre).<sup>284</sup>

<sup>281</sup> *Transitional Support Strategy for the Democratic Republic of Congo*, World Bank Report No. 22499-ZR, 9 juillet 2001, p.17.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>283</sup> *Memorandum on Economic and Financial Policies for 2004*, Democratic Republic of Congo, Kinshasa, 24 juin 2004. Voir : <http://www.imf.org/external/np/loi/2004/cod/01/>

<sup>284</sup> *Letter of Intent*, Democratic Republic of Congo, Kinshasa, 14 janvier 2002 ; voir : <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2002/cod/01/>

Le nouveau Code et Règlement Minier donne une description détaillée de ce que les procédures non discrétionnaires mentionnées ci-dessus impliquent. Sans entrer dans les détails, on peut les résumer ainsi :

1. Le candidat à des droits miniers remet tous les documents relatifs à sa demande au Cadastre.
2. Le Cadastre traite la demande dans l'ordre d'arrivée.
3. Le Cadastre vérifie si les trois principaux critères sont respectés :
  - a. Éligibilité du candidat : statuts de la société, copies certifiées conformes de cartes d'identité, ...
  - b. Le candidat doit prouver qu'il a la capacité financière nécessaire. Le Code Minier prescrit la formule utilisée pour calculer la somme minimum.
  - c. À des fins de cadastre, le territoire national de la RDC est divisé en carrés (d'environ 85 hectares ou 0,85 kilomètres carrés). Le Cadastre vérifie si les carrés demandés sont disponibles.<sup>285</sup>
4. Le Cadastre envoie son avis – favorable ou défavorable – au Ministère des Mines. L'avis est accompagné d'une évaluation technique du Directeur des Mines, une autre entité publique impliquée dans l'administration du secteur minier.
5. Le Ministre des Mines signe l'arrêté d'octroi.
6. Si le titre minier est accordé, le Cadastre délivre au candidat un certificat signé par le Directeur général du Cadastre.

Pour chaque étape de la procédure, un délai maximum est stipulé dans le Code Minier. La décision du Ministre, par exemple, doit être impartie au candidat dans une période de trente jours suivant la réception du dossier envoyé par le Cadastre. Une autre stipulation du Code Minier est que le titulaire d'un permis doit payer des droits annuels de superficie au Cadastre Minier. Pour un permis de recherche de minerais, le droit atteint 2,5 USD par carré pendant les deux premières années. Le nombre maximum de carrés octroyés à une société à des fins d'exploration est de 23 500 (20 000 kilomètres carrés), ce qui rapporte un droit annuel de presque 60 000 USD.<sup>286</sup> Après deux années, le droit est multiplié par dix. Les droits de superficie pour les permis d'exploitation atteignent 425 USD, quelle que soit la durée de validité du permis.<sup>287</sup> En 2004, le Cadastre aurait émis 2 360 permis de recherche et 150 permis d'exploitation.<sup>288</sup> Le nombre maximum de carrés par permis de recherche est de 470, et si nous supposons que tous les permis de recherche de minerais émis en 2004 ont couvert 470 carrés, ces attributions représentent une somme de presque 2,8 millions USD.

Si tous les droits sont dûment collectés, le Cadastre dispose ainsi d'un montant considérable d'actifs liquides. Ceux-ci devraient permettre au Cadastre de maintenir l'autonomie financière et fonctionnelle dont il est investi.<sup>289</sup> L'idée qui préside à cette autonomie concorde nettement avec les efforts de la Banque Mondiale pour minimiser

---

<sup>285</sup> Les critères décrits s'appliquent à des permis de recherche. Pour un permis d'exploitation plus de critères sont pris en compte (étude de faisabilité, plan de développement social, ...).

<sup>286</sup> Le nombre maximum de carrés couverts par un permis de recherche est 470. Une société et ses filiales peuvent détenir au maximum 50 permis de recherche (23 500 carrés = 20 000 kilomètres carrés).

<sup>287</sup> Loi N° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier, art. 52, 53, 199.

<sup>288</sup> « 2.360 permis de recherche de minerais octroyés en 2004 en RDC », in : *Panapress*, 15/07/2005.

<sup>289</sup> Loi N° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier, art. 12 ; voir également : <http://www.geocities.com/fsddc/potentiel280205.html>

le rôle de la politique congolaise dans la distribution de droits miniers. Une autre intention proclamée, l'augmentation de la transparence dans l'activité d'octroi des permis, est stipulée dans le règlement minier (caractères gras mis par l'auteur) : « *Les fiches techniques, les cartes de retombes minières, les informations administratives concernant les droits miniers et de carrières octroyés ainsi que les demandes en instance sont disponibles pour la consultation publique au Cadastre Minier central ou provincial pendant aux moins cinq heures chaque jour ouvrable et sur Internet.* ». <sup>290</sup>

Le projet de modernisation du Cadastre a été attribué à la GAF, une agence conseil allemande qui avait auparavant créé des systèmes informatisés d'exploitation minière en Namibie et à Madagascar. La valeur contractuelle du projet, financé par la Banque Mondiale, était d'1 million USD. La durée du projet était de 18 mois, avec une phase supplémentaire de 12 mois pour le soutien et la maintenance. La GAF a commencé le travail sur place en octobre 2002. <sup>291</sup> Une autre agence conseil, International Institutional Consulting (Espagne) a supervisé la mise en œuvre du nouveau Cadastre Minier. Paolo De Sa était le superviseur du projet pour la Banque Mondiale. <sup>292</sup>

## 9.2 L'intrigue politique

Le nouveau Cadastre Minier devait ouvrir ses portes en juin 2003 et être dirigé par une direction composée de cinq personnes. En mai 2003, le gouvernement sortant désignait Ambroise Mbaka Kawayu au poste de Directeur général et peu après, il était confirmé dans ce poste par le gouvernement transitoire nouvellement formé. Mbaka vient du Katanga et est un ancien Président de la parastatale minière Gécamines. En cette capacité, il était un signataire de la *Convention minière* très contestée entre Gécamines et Ridgepointe Overseas Development Ltd. Par ce contrat, Ridgepointe, une société de l'homme d'affaires zimbabwéen Billy Rautenbach, acquérait un intérêt de 80 % dans le Central Mining Group (CMG), qui était une joint venture avec la Gécamines (20 %), créée pour exploiter le *Groupe Central* de Likasi. <sup>293</sup> En novembre 1998, quelques jours après la finalisation de la transaction, Rautenbach remplaçait Mbaka à la tête de la Gécamines, poste que Rautenbach allait conserver jusqu'à mars 2000. Le changement de direction à la Gécamines rétrogradait Mbaka au poste de conseiller. Mais peu après, il devenait Vice-ministre des Mines dans le gouvernement de feu Laurent Kabila.

Mbaka Kawayu est considéré comme très proche de l'actuel Président Joseph Kabila. <sup>294</sup> Loin d'être une manœuvre politiquement neutre, et contrevenant donc à l'idée de dépolitiser l'activité de l'octroi de licences d'exploitation minière, la désignation d'un inconditionnel de Kabila comme directeur du Cadastre faisait partie d'un stratagème du PPRD pour consolider sa puissante position dans le secteur minier avant le début de la transition. L'Accord global et inclusif, signé en décembre 2002, prévoyait qu'un

---

<sup>290</sup> Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier, Art. 28.

<sup>291</sup> [http://www.gaf.de/images/content/news/PR\\_sigtim\\_RDC.pdf](http://www.gaf.de/images/content/news/PR_sigtim_RDC.pdf); le superviseur du projet de la GAF a refusé d'accorder une interview aux auteurs de ce document, déclarant que le contrat de la GAF avec la Banque Mondiale contient une clause de confidentialité.

<sup>292</sup> Ni Paolo De Sa ni Craig Andrews, principal spécialiste minier de la Banque Mondiale, n'ont répondu jusqu'à présent aux questions des auteurs de ce rapport sur le Cadastre Minier.

<sup>293</sup> « Billy Rautenbach, le patron blanc de la Gécamines », in : *Le Soft International* n° 755, 25/01/1999; Belgische Senaat, Gewone Zitting 2001-2002, Parlementaire onderzoekscommissie « Grote Meren », Hoorzittingen vendredi 8 février 2002. Voir la note en bas de page n° 187.

<sup>294</sup> « Ambroise Mbaka Kawayu », in : *Africa Mining Intelligence* n° 61, 14/05/2003.

membre de l'opposition politique non armée obtiendrait le poste de ministre des Mines pendant la transition. Mais par suite des stipulations du Code minier concernant le Cadastre, une grande partie de la compétence de l'octroi de droits d'exploitation minière a été transférée du ministre des Mines au chef du Cadastre et l'étendue du mandat du ministre transitoire des Mines a encore été diminuée par une série de décrets présidentiels émis les derniers mois précédant la transition. Les décrets ont privé le ministre de sa compétence dans le secteur pétrolier, ont transféré l'autorité sur un « Comité permanent de restructuration » pour la Gécamines au Président lui-même et ont obligé le ministre des Mines à partager son pouvoir sur le Centre d'expertise, d'évaluation et de certification (CEEC) avec le ministère du Portefeuille, dirigé par le RCD-G.<sup>295</sup> En outre, le ministre transitoire des Mines serait secondé par le ministre sortant Jean-Louis Nkulu, inconditionnel de Kabila, qui est devenu vice-ministre des Mines.<sup>296</sup>

Le nouveau Ministre des Mines en question était Diomi Ndongala, chef du Parti Démocratique Chrétien. Sa brève carrière en tant que Ministre des Mines symbolise la lutte politique constante à Kinshasa pour le contrôle des ressources pendant la transition. En de nombreuses occasions, Ndongala est en effet entré en conflit tant avec l'entourage de Kabila qu'avec le Vice-président Bemba. Un exemple de ces heurts est le dossier Emaxon déjà évoqué. En avril 2003, la parastatale d'exploitation minière de diamants MIBA signait un contrat avec la société canadienne Emaxon Finance International, accordant 88 % des droits de vente de sa production à cette dernière pendant une période de quatre ans.<sup>297</sup> Emaxon, comme indiqué ci-dessus, appartient au groupe IDI Diamonds du magnat israélien Dan Gertler qui, avec sa société GEC, a également acquis les droits sur les concessions et actifs de KOV au Katanga (voir le chapitre : La réforme de la Gécamines dans la pratique : les cas de KOV et Kamoto). Ndongala s'est toujours publiquement opposé à la transaction Emaxon et a plaidé pour le processus de vente des diamants de la MIBA par appel d'offres. En août 2003, il s'est ouvertement opposé à son Ministre adjoint après que Nkulu eut signé un ordre de ventes pour un ensemble de diamants de 10 millions USD, exportés à Anvers.<sup>298</sup> Par la suite, en avril 2004, Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba ont tous deux révoqué une transaction que Ndongala avait entamée avec la société indienne Chemaf.<sup>299</sup> Ndongala aurait attribué les droits de la Gécamines sur la concession de Ruashi- Étoile au prix négocié de 5 millions USD.<sup>300</sup> Les auteurs du rapport *Digging Deeper*, publié en décembre 2005, ont expliqué cette démarche au nom de Bemba comme étant la

---

<sup>295</sup> « Not much meat for new Mines Minister », dans : *Africa Mining Intelligence* n° 66, 23/07/2003 ; la CEEC est une institution clé dans le commerce des diamants, puisqu'elle est le service public qui évalue les pierres précieuses et semi-précieuses, et qui délivre les certificats Kimberley pour les diamants. Jusqu'en août 2005, ce service a été dirigé par Victor Kasongo, un autre confident du Président Kabila. Kasongo est actuellement Directeur de la parastatale minière Okimo, et il a été remplacé à la CEEC par Jean-Pierre Tshimanga Buana (MLC). Pendant la période considérée, le Ministre du Portefeuille était Joseph Mudumbi. Mudumbi a été suspendu en novembre 2004 par suite d'accusations de corruption par la Commission Bakandeja ; [http://www.geocities.com/fsddc/phare\\_hydrocarbures.html](http://www.geocities.com/fsddc/phare_hydrocarbures.html)

<sup>296</sup> Nkulu est un ancien cadre supérieur de la Gécamines. En novembre 2002, il a remplacé Simon Tuma-Waku comme Ministre des Mines, une fonction qu'il a gardée 8 mois.

<sup>297</sup> <http://www.digitalcongo.net/fullstory.php?id=32335>

<sup>298</sup> « So who controls diamond trade ? », in : *Africa Mining Intelligence* n° 68, 10/09/2003.

<sup>299</sup> *Rapport préliminaire sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RD Congo, op. cit.*, p. 10.

<sup>300</sup> *Ibidem*.



retombée d'un conflit entre Ndongala et Bemba : pendant sa législature, Ndongala aurait pris plusieurs mesures pour lutter contre la fraude à l'exportation dans le secteur du diamant, compromettant ainsi des opérations supposées d'exportation illicite de diamants que Bemba réalisait via Brazzaville.<sup>301</sup>

Le 3 mai 2004, un mois après le conflit Chemaf, Ndongala a suspendu Mbaka Kawaye de son poste au Cadastre.<sup>302</sup> Ndongala lui-même a ensuite été suspendu en novembre 2004 à la suite de l'audit évoqué ci-dessus de la « Commission Bakandeja », qui l'a accusé de mauvaise gouvernance dans les entreprises publiques placées sous son autorité.<sup>303</sup> Toutefois, les allégations à son encontre n'ont jamais été examinées dans le cadre d'une procédure juridique.<sup>304</sup> Ingele Ifoto, qui vient aussi de l'opposition, a succédé à Ndongala. Ifoto, quatrième Ministre des Mines en trois ans, est resté en fonction jusqu'à aujourd'hui. Il a tendance à faire profil bas, ce qui est probablement la meilleure garantie de sa survie politique.

## 9.2 La mauvaise gouvernance

La suspension de Mbaka a fait suite à des plaintes de plusieurs sociétés étrangères sur ses mauvaises méthodes de gestion. Le décret ministériel ordonnant sa suspension décrit les motifs en termes généraux : « *des indices suffisamment graves de manquement de transparence et de rigueur dans la mise en place du Cadastre Minier, dans l'instruction cadastrale des dossiers de demande des droits miniers et ou de carrière et dans la gestion des ressources financières* ». <sup>305</sup> Plus spécifiquement, il est dit que Mbaka n'a pas respecté le principe du traitement des demandes par ordre d'arrivée.<sup>306</sup> Au reçu des plaintes, Dioma aurait contacté Paulo De Sa, représentant de la Banque Mondiale responsable du secteur minier. De Sa aurait répondu par un e-mail au Chef du Bureau du Ministère des Mines, exigeant que le ministre cesse de signer des documents relatifs à l'enregistrement de permis.<sup>307</sup> Un simple fait illustre combien le problème de l'ingérence étrangère dans des questions congolaises est une question sensible: dans une réponse publique, Mbaka a dénoncé la démarche de De Sa comme « un scandale digne de Watergate ». Il a ajouté que le Cadastre ne devait pas être confondu avec un projet de coopération.<sup>308</sup>

En octobre et novembre 2005, les auteurs de ce document ont mené une enquête auprès de sources du secteur minier, de conseillers juridiques internationaux et de sources au sein du Cadastre. Tous ont demandé de garder l'anonymat. Les paragraphes ci-dessous reposent sur ces interviews.

Apparemment, d'importants problèmes de gouvernance se sont posés dès le premier jour où le nouveau Cadastre a ouvert ses portes au public. On note que toutes les

---

<sup>301</sup> *Digging deeper, op. cit.*, p. 94.

<sup>302</sup> « Mines Minister bangs on the table », dans : *Africa Mining Intelligence* n° 85, 19/05/2004.

<sup>303</sup> « Médias et bonne gouvernance. Le hold-up de la dernière chance », in : *Plume & Liberté* n°5, May 2005, Journalistes en Danger ; *Digging deeper, op. cit.*, p. 95.

<sup>304</sup> *Ibidem*.

<sup>305</sup> L'arrêté ministériel n° 340 CAB.MIN/MINES/01/04 du 3 mai 2004 portant suspension du Dg du Cami.

<sup>306</sup> « Mines Minister Bangs on the Table », in : *Africa Mining Intelligence* n° 85, 19/05/2004.

<sup>307</sup> [http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447\\_1522378,00.html](http://www.news24.com/News24/Africa/News/0,,2-11-1447_1522378,00.html)

<sup>308</sup> *Ibidem*.

sources confirment qu'aucun de ces problèmes ne tenait à un manque de capacités techniques, car le personnel avait reçu une formation adéquate et les directeurs avaient une profonde expérience du secteur minier ainsi que toutes les compétences nécessaires en matière de direction.

En raison des travaux préparatoires antérieurs, près d'une année s'était écoulée depuis que de nouveaux titres miniers avaient été octroyés. Le jour de l'ouverture du Cadastre a donc été agité et de nombreuses demandes ont été déposées. Dans cette turbulence, l'application correcte du principe du traitement des demandes par ordre d'arrivée a été menacée par la difficulté du personnel du Cadastre à empiler tous les dossiers dans l'ordre de leur réception. Une situation encore aggravée par des dossiers qui disparaissent des piles. Certaines sources au sein du Cadastre ont prétendu que des membres de la direction s'étaient emparés de plusieurs dossiers et avaient contacté des sociétés candidates. Ces initiatives privées ont nettement contrevenu à l'idée de procédures impartiales. Par conséquent, dès le début, certaines sociétés ont été favorisées par rapport à d'autres et cette situation a persisté jusqu'à la décision en mars 2004 de suspendre les travaux au Cadastre pendant un an.

D'autres problèmes rapportés par des sources du secteur minier ont été :

- L'octroi de plusieurs permis pour les mêmes superficies – une pratique liée au paiement de pots-de-vin.
- Les chevauchements de périmètres d'exploration en raison de problèmes géodésiques.
- Le non-respect des délais prescrits et le recours à la corruption pour accélérer le processus.
- Les demandes absurdes à l'appui de fausses déclarations bancaires, entraînant un gel de superficies pour des raisons spéculatives.
- Des tracasseries administratives qui compliquaient inutilement les procédures. L'absence d'action lorsque certaines sociétés ne respectent pas les délais pour payer leurs droits annuels sur des superficies.
- L'inaccessibilité d'informations concernant le Cadastre sur Internet.

Du côté institutionnel, le personnel ne pouvait pas s'habituer à l'idée que le Cadastre était une entité fonctionnant de manière autonome. Situé dans le même bâtiment que le Ministère des Mines, le Cadastre a sans cesse été considéré comme son prolongement administratif. Dans la définition originale des procédures, la seule tâche du Ministre des Mines était de promulguer des décrets strictement fondés sur la recommandation du Cadastre et du Directeur des Mines. Mais à un moment donné, le Ministère des Mines aurait mis en place une commission pour recommencer l'analyse du Cadastre et du Directeur. Une autre conséquence de la violation de la division institutionnelle envisagée a été la politisation du fonctionnement du Cadastre. Le Cadastre est devenu une partie de la chaîne institutionnelle remontant des ministères des Mines et des Finances jusqu'à la Commission Économique et Financière (ECOFIN) du Vice-président Bemba, et de là jusqu'à « l'espace présidentiel », où des conseillers de Joseph Kabila, comme Kikaya Bin Karubi et Augustin Katumba Mwanke, auraient surveillé les opérations au Cadastre.<sup>309</sup>

---

<sup>309</sup> « Eugène Diomi Ndongala », in : *Africa Mining Intelligence* n° 65, 09/07/2003.

Un exemple a été communiqué aux auteurs de ce document. Il s'agit d'un permis accordé par le Cadastre, puis retiré en faveur d'une autre société, sur l'ordre d'une entité gouvernementale non identifiée plus haut placée que le Ministère des Mines. La teneur de l'histoire rappelle un phénomène que des anthropologues décrivent comme « le Syndrome du Big Man ». <sup>310</sup> Appliqué aux structures bureaucratiques, il aboutit à une situation dans laquelle des fonctionnaires exercent l'autorité absolue sur leurs inférieurs. Si un ordre n'est pas exécuté ou n'est pas appliqué correctement, le fonctionnaire inférieur est purement et simplement renvoyé puis remplacé par un autre. Bien entendu, ce syndrome peut avoir un effet salubre sur le fonctionnement des institutions, car il peut renforcer la discipline et l'efficacité. Mais l'inconvénient est qu'un élément corrompu au sein de la hiérarchie de commandement suffit pour affecter tous les autres éléments jusqu'au bas de la chaîne.

Le cas du Cadastre montre à nouveau que l'obstruction politique, lorsqu'on veut adopter des procédures impartiales et transparentes dans le secteur minier, est énorme. Bien que la modernisation du Cadastre semble une opération facile à mettre en œuvre, elle a tourné au chaos en moins d'une année de service. Il semble que les dommages occasionnés aient pris une telle ampleur qu'une année a été nécessaire pour les réparer. De fait, après le licenciement de Mbaka, le Cadastre n'a été rouvert qu'en mars 2005. Aujourd'hui, il est dirigé par son quatrième Directeur général en trois ans. La personnalité en question, Jean-Félix Mupande, est à nouveau un proche adjoint de Kabila. <sup>311</sup>

---

<sup>310</sup> Pour plusieurs remarques intéressantes sur « le syndrome du Big Man » et la corruption, voir : Paul Nchoji Nkwi, *Democratic Governance in Africa: a decade of misconceptions*, University of Yaoundé, Cameroon, *s.d.*

<sup>311</sup> « Jean-Félix Mupande », in : *Africa Mining Intelligence* n° 121, 30/11/2005.

## Conclusion

Trois décennies de mobutisme et sept années de guerre ont plongé la RDC dans une profonde crise économique, sociale, politique et humanitaire. Sous la pression de la communauté internationale, les anciens belligérants, ainsi que des représentants de l'opposition politique non armée et des organisations de la société civile, sont entrés dans un gouvernement transitoire qui a dirigé le pays depuis juillet 2003. Les principaux objectifs de la transition ont été de réunifier et de reconstruire le pays, d'instaurer la paix, de créer une armée nationale intégrée et d'organiser des élections démocratiques. Si l'on dresse le bilan de deux années et demie de transition, on ne peut que conclure qu'elle a échoué pour la plus grande partie. L'est de la RDC n'est toujours pas sous contrôle gouvernemental et est en proie aux conflits, l'intégration de l'armée est loin d'être réalisée et les hiérarchies de commandements parallèles révèlent la loyauté persistante des troupes aux mouvements rebelles auxquels ils ont appartenu pendant la guerre. Enfin, les élections ont été retardées d'une année et ces derniers mois, elles ont souvent été reportées à une date sans cesse plus lointaine.

Une grande partie de l'échec de la transition peut être attribuée à la mauvaise gouvernance et à la corruption au nom de la classe politique actuelle de la RDC. Par son histoire, la RDC ploie sous le fardeau d'un certain type de « gouvernementalité » qui est le principal obstacle sur la voie conduisant à la reconstruction du pays et à la prise en main adéquate de la crise humanitaire auquel il est confronté. À tous les niveaux de l'appareil de l'État, la charge publique est considérée comme un moyen d'acquérir fortune personnelle et privilèges. Pour les fonctionnaires subalternes, qui sont sous-payés ou impayés, la petite corruption est une stratégie de survie. Mais cette excuse ne vaut pas pour les pratiques corrompues des leaders nationaux, qui portent une lourde responsabilité dans la situation dont le prochain gouvernement héritera. Le détournement à grande échelle de fonds affectés à des fins militaires a rendu l'armée nationale inefficace et à peine opérationnelle. Ses soldats mal payés reprennent souvent le fusil comme moyen de gagner chichement leur vie et menacent la sécurité de la population qu'ils sont censés protéger. Un élément important du conflit permanent à l'est est lié à l'économie et aux ressources et est largement dû à des politiciens de rang élevé au sein du gouvernement transitoire. Enfin, l'une des principales raisons du report des élections est la réticence des hommes politiques au pouvoir à abandonner leur position confortable dans les institutions transitoires et à perdre leur accès à la richesse produite par le pays.

Pendant toute la transition, les leaders de la RDC ont proclamé aux bailleurs de fonds internationaux un attachement de pure forme à la question de la mauvaise gouvernance et de la corruption. Mais dans la pratique, les principes clés de la bonne gouvernance – la participation, la responsabilisation, la transparence – ont constamment été ignorés. Dès lors, l'opinion publique congolaise considère plus les mesures contre la corruption comme un moyen d'évincer des adversaires politiques que comme un effort authentique de servir les intérêts de la population. Un exemple de cette attitude est l'enquête parlementaire de la Commission Bakandeja sur les pratiques de gouvernance dans les entreprises publiques. L'enquête a entraîné le licenciement de nombreux fonctionnaires supérieurs et de six ministres, mais elle n'a pas été examinée de manière plus approfondie devant un tribunal qui aurait pu tenir les fonctionnaires accusés

responsables de leurs actes. Notre examen de l'imbroglie politique concernant une autre enquête parlementaire, celle de la « Commission Lutundula », montre clairement que les principaux partis politiques ont contrecarré des initiatives visant à augmenter la transparence dans la gestion politico-économique du pays là où de telles initiatives tendaient à s'ingérer dans leurs propres affaires.

Le rapport de la Commission Lutundula nous a fourni une excellente base pour une analyse des pratiques de la gouvernance dans le secteur minier où, par suite des amples réserves minérales de la RDC, les enjeux économiques sont exceptionnellement élevés. Dans cette analyse, nous nous sommes concentrés sur la gestion du secteur minier au Katanga, la province qui recèle de loin le plus grand potentiel de croissance de l'économie des ressources naturelles. La région minière du Katanga n'a pas été une zone de guerre dans un passé récent et pendant la guerre et la transition, le gouvernement central a conservé une solide emprise sur la province. Au cours de la dernière décennie, la Gécamines, la principale parastatale minière du Katanga – et du pays – a été la cible d'efforts de réforme intensifs, pour lesquels elle a reçu une ample assistance de la Banque Mondiale depuis 2001. L'interaction entre le gouvernement congolais et la Banque Mondiale a résulté en un processus de privatisation anarchiste et opaque qui a dépouillé la Gécamines de tous ses actifs. Désormais, cette société parastatale est liée à d'innombrables contrats avec des partenaires privés, souvent douteux, qui ne contribuent pas ou guère à la Gécamines ou au Trésor national.

Par suite de l'incapacité à relancer la partie la plus vitale de l'économie katangaise, une pauvreté et un chômage élevés ont frappé cette province. Ces conditions socio-économiques sombres pourraient très bien exacerber des tensions politiques et ethniques sous-jacentes qui menacent d'entraîner un conflit violent à l'avenir. Une autre conséquence de la mauvaise gestion de la Gécamines est le phénomène de l'exploitation minière artisanale. Tous les jours, selon les estimations, cinquante à soixante-dix mille « creuseurs » envahissent de nombreux sites miniers au Katanga pour creuser de l'hétérogénite, un minerai exceptionnellement riche en cobalt. Ces personnes travaillent dans des conditions épouvantables pour un peu plus d'un USD par jour. La plus grande partie du minerai, qu'ils vendent par des intermédiaires à de grandes maisons d'achat, quitte le pays non raffiné, ce qui prive à nouveau la RDC de revenus nécessaires. Plusieurs tentatives, qui ont été effectuées au nom des autorités congolaises pour structurer le secteur informel, ont échoué en raison de la corruption : un organe (NOUCO) créé par le gouverneur provincial pour défendre les intérêts des mineurs artisanaux leur a laissé une dette d'1 million USD et les directeurs de COMIDE, le successeur de NOUCO, organisent des activités d'exploitation minière artisanale pour leur propre bénéfice.

L'exemple de NOUCO et de COMIDE met en relief les principales raisons du délabrement du secteur minier katangais, c'est-à-dire la mauvaise gouvernance, la corruption et l'échec institutionnel. Les innombrables accords de joint venture que la Gécamines a conclus contiennent de nombreuses anomalies qui sont toutes pernicieuses pour l'État et la Gécamines. Ces accords sont habituellement négociés par des directeurs de la Gécamines, mais le Président Kabila et certains membres de son entourage interviennent souvent dans les pourparlers. Les conditions de ces contrats, jugés par des experts comme étonnamment défavorables pour la Gécamines dans la plupart des cas, donnent de sérieuses raisons de penser que les fonctionnaires impliqués

dans les négociations ont reçu des pots-de-vin en guise de « compensation ». Nos entretiens avec plusieurs conseillers juridiques internationaux, qui ont participé à des négociations de joint venture, confirment que les exigences de pots-de-vin des fonctionnaires congolais de haut rang sont un élément récurrent dans de telles négociations. La corruption pourrait également expliquer la raison pour laquelle les autorités congolaises autorisent que les contrats de joint venture ne soient pas correctement exécutés dans la plupart des cas. Ensuite, au niveau provincial et local, les mécanismes institutionnels de contrôle sont absents ou inefficaces. Les services publics qui sont censés réglementer le secteur minier et le commerce minier sont sous-équipés et sous-payés ou même impayés. Ils prennent des mesures conflictuelles et sont incapables de fournir des statistiques fiables sur les exportations. Dans certains cas, leurs représentants sont payés par les partenaires privés de la Gécamines elle-même, ce qui est bien entendu une aberration qui laisse le champ libre à un vaste mouvement de fraude fiscale et de fraude à l'exportation.

Le tableau général du secteur minier que dressent les ONG, les journalistes et les observateurs congolais et internationaux révèle que ce secteur est pris dans un cercle vicieux dû à la corruption, la mauvaise gestion et le patrimonialisme prédateur rappelant l'époque de Mobutu : les opérations minières génèrent des revenus à peine suffisants pour financer un appareil institutionnel fonctionnant correctement et *vice versa*, l'échec institutionnel entraîne un manque de revenus. La responsabilité politique de cette situation tient principalement au clan katangais de Kabila et de ses médiateurs de pouvoir qui ont maintenu leur position quasiment hégémonique dans cette province depuis presque une décennie. Il est difficile de trouver des pièces à conviction probantes de la corruption, mais des preuves incontestables montrent que le PPRD de Kabila utilise la Gécamines comme un véhicule pour financer le parti. Les directeurs de la Gécamines versent régulièrement des contributions financières, de même que des hommes d'affaires ou des sociétés participant à des opérations minières en joint venture apportent un soutien au parti.

La Banque Mondiale, elle aussi, a une grande part de responsabilité dans cette situation. En effet, depuis cinq ans, la Banque supervise et finance la restructuration de la Gécamines, mais notre analyse de la manière dont les gigantesques actifs miniers que la Gécamines détenait à KOV et Kamoto ont été transférés à des sociétés privées montre clairement que la Banque ne peut pas ignorer la manière dont les réformes minières qu'elle définit sont mises en œuvre dans la pratique. La Banque Mondiale a financé un audit indépendant, exécuté en 2003 par l'agence conseil IMC. IMC a porté un avis fortement négatif sur les accords existants impliquant la mine de Kamoto, a élaboré un plan stratégique détaillé pour l'exploitation de KOV dans le cadre d'une stratégie de relance rapide pour la Gécamines et a recommandé de licencier tous les directeurs de la Gécamines. Certains des directeurs ont bel et bien été licenciés, mais ceci n'a eu lieu que deux ans après l'audit, soit en décembre 2005. Dans l'intervalle, les autorités congolaises, négligeant à la fois les recommandations d'IMC et celles de la Commission Lutundula (également fondée par la Banque Mondiale), ont officialisé les transactions concernant KOV et Kamoto, enterrant ainsi la stratégie de relance rapide d'IMC et dépouillant la Gécamines de ses derniers actifs de quelque importance. Après l'audit d'IMC, la Banque Mondiale, pour sa part, a financé un audit juridique de Gécamines. Cet audit a été exécuté par le cabinet d'avocats Duncan & Allen et selon les rumeurs, il est à présent terminé. Mais conformément à la pratique habituelle, il ne sera

pas révélé au public. Au moment où ce rapport est rédigé, un consultant étranger (une société française appelée Sofreco) cogère la Gécamines, à nouveau avec un financement de la Banque Mondiale. Par suite d'obstruction politique, l'intervention de la Sofreco a été reportée de plus d'un an et elle a trouvé la Gécamines laissée comme une coquille vide. L'agence conseil exécute actuellement le quatrième tour d'audits de partenariats en trois ans. Son directeur de projet a publiquement déclaré que son équipe ne mettrait pas les contrats de joint venture à la discussion et qu'elle se limitera à veiller à ce que les partenariats respectent leurs engagements.

Notre analyse de la gestion du secteur minier en RDC s'achève par une étude de cas qui reflète la quintessence des conclusions de notre document : pendant toute la transition, les efforts déployés pour mettre en œuvre des pratiques de bonne gouvernance dans la gestion du secteur minier ont échoué pour la plus grande part, en raison d'un manque de volonté politique de l'élite gouvernante en RDC. De plus, la Banque Mondiale n'a pas été capable ou désireuse de faire face à l'énorme obstruction politique que ces efforts ont rencontrée. L'étude de cas présentée est celle du Cadastre Minier, un projet qui visait à mettre en place des procédures de critères non discrétionnaires pour octroyer des droits miniers. L'idée qui présidait à ce projet était conforme à l'un des objectifs clés du nouveau Code Minier : faire évoluer le rôle du gouvernement afin que d'exploitant minier, il devienne régulateur du secteur minier. Le projet du Cadastre Minier a été mis en péril dès son lancement en mai 2003 par la nomination d'Ambroise Mbaka, un inconditionnel de Kabila, à la tête du Cadastre. En net contraste avec l'objectif consistant à dépolitiser les activités d'attribution de droits miniers, la désignation de Mbaka a fait partie d'un stratagème politique du PPRD pour consolider sa puissante position dans le secteur minier avant que la transition ne commence. Dès le premier jour où le Cadastre a ouvert ses portes, c'est précisément l'inverse de ce que la Banque Mondiale avait défini pour le projet qui s'est produit. Des licences ont été octroyées sur une base *ad hoc* et le principe clé de la prise en charge des demandes suivant leur ordre d'arrivée n'a pas été respecté. Les délais n'ont pas non plus été tenus, des permis conflictuels ont été attribués, des pots-de-vin ont été versés, des autorités supérieures sont intervenues indûment, etc. Moins d'un an après avoir ouvert ses portes, le Cadastre a dû être fermé au public et Mbaka a été licencié. Une année entière a été nécessaire pour réparer les dommages occasionnés. Depuis novembre 2005, le Cadastre est dirigé par son quatrième directeur général en moins de trois ans.

En résumé, les efforts répétés pour améliorer la situation de la population de la RDC après la guerre en tentant de préparer l'avenir d'un développement durable et d'une croissance économique partagée, ont été entièrement sapés par des pratiques de mauvaise gouvernance sous le gouvernement transitoire. Des élections seront tenues bientôt, mais on ne peut en attendre qu'elles fassent des miracles. Soit l'élite dirigeante (ou sa grande majorité) sera ramenée au pouvoir par les votes et sera donc investie de plus de légitimité qu'elle n'en a eue auparavant – et c'est le scénario le plus vraisemblable –, soit une nouvelle classe politique naîtra et aura de grandes difficultés à tenter d'éradiquer des comportements de corruption et de patrimonialisme profondément enracinés. En outre, tout gouvernement nouvellement élu ploiera sous la charge de l'héritage de la guerre et de la transition et sera confronté à des défis considérables. Le conflit au Nord-Katanga, dans les Kivus et en Ituri persistera vraisemblablement et pourra même s'étendre à d'autres zones. D'importants efforts de réforme dans le secteur de la sécurité devront être entrepris pour créer une armée

fonctionnelle et disciplinée. De même, la population congolaise, dont la majorité est en proie à une sombre crise humanitaire, pourrait perdre patience si les élections ne conduisaient pas rapidement à une amélioration tangible des conditions socio-économiques. Comme nous l'avons vu, le secteur minier aurait pu jouer un rôle important dans l'amélioration de ces conditions pendant la transition, mais il n'y est pas parvenu, principalement à cause de la mauvaise gestion. Tout nouveau gouvernement devra susciter un changement radical des pratiques de gestion des ressources. Mais même dans les meilleures conditions, il faudra plusieurs années pour que le secteur minier puisse générer des revenus et un emploi substantiels. Dans l'intervalle, la communauté internationale doit placer la bonne gouvernance du secteur minier de la RDC au premier rang de ses préoccupations, afin que la population de la RDC puisse – enfin – récolter à l'avenir les richesses de son sol.



Appendice I : liste des postes ministériels et des partis

Tableau 1 : les ministres

Comis-sion	Gouver-nement	RCD	MLC	Oppo-sition poli-tique	Soci-été civile	RCD-ML	RCD-N	Maï Maï
Com-mission poli-tique	-Intérieur, décentralis-ation et sécurité -Presse et informa-tion	- Défense -Anciens combatt-ants et démobili-sa-tion -Famille et condi-tion de la femme	Affaires étrangè-res et coopér-ation interna-tionale	-Justice -Solidar-ité et questi-ions humanita-ires	-Droits de l'Hom-me	Coopé-ration régio-nale		
Com-mission écono-mique et finan-ciè-re	-Finances -Industrie et PME	- Économi-e - Portefeui-ille	-Planifi-cation -Budget -Agricul-ture	-Mines	Foncti-on publi-Que		Com-merce exté-rieur	
Com-mission pour la recons-truction et le déve-loppeme-nt		-PTT (Poste + Télé-com-muni-cations)	-Travaux publics et Infrastruc-ture	-Recher-che scienti-fique -Trans-ports		- Urbanisa-tion	- Touris-me	Dévelop-pement rural - Environne-ment
Commis-sion sociale et cultu-relle	-Santé -Arts et culture	Travail et sécurité sociale - Ensei-gnement supé-rieur et universit-aire	Enseigne-ment primaire et secondai-re -Jeunesse et sports	Affaires sociales  Intéri-eur				
	(7)	(7)	(7)	(7)	(2)	(2)	(2)	(2)

Tableau 2 : les vice-ministres

Comis- sion	Gouver- nement	RCD	MLC	Oppo- sition politiq ue	Société civile	RCD - ML	RCD- N	Mai Mai
Com- mission politique	-Affaires étrangères -Intégration de l'armée	- Coopératio n internation ale -Sécurité et ordre public	-Intérieur -Défense		-Anciens combat- tants et démobi- lisation	-Jus- tice	-Pres- se et infor- mation	
Com- mission écono- mique et financière	-Mines	-Budget -Travaux publics et infrastruc- tures	-Finances - Portefeuil le		- Commer ce -Agricul- ture			
Com- mission pour la recons- truction et le déve- loppement								- Transpor ts
Commissi on sociale et cultu- relle	Enseignem ent primaire, secondai-re et profes- sionnel						Ques- tions sociale s	-Tra-vail et sécu- rité sociale

(4)

(4)

(4)

(4)

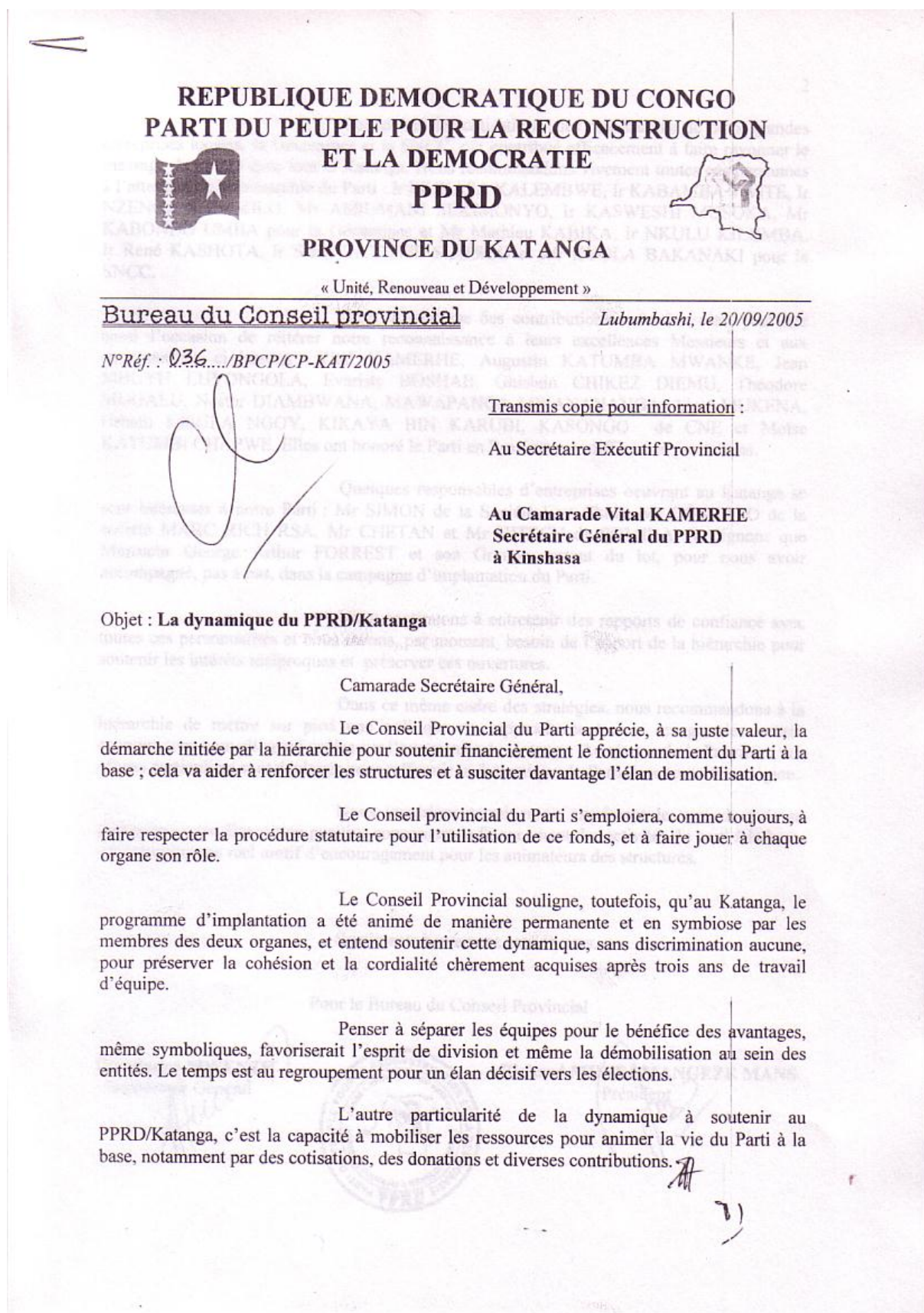
(4)

(2)

(2)

(2)

Appendice II: lettre PPRD/Katanga



Concernant les cotisations ; les mandataires de deux grandes entreprises locales, la Gécamines et la SNCC, ont contribué efficacement à faire rayonner le message du PPRD dans tout le Katanga. Nous recommandons vivement toutes ces personnes à l'attention de la hiérarchie du Parti : Ir MUKASA KALEMBWE, Ir KABAMBA TWITE, Ir NZENGA KONGOLO, Mr ASSUMANI SEKIMONYO, Ir KASWESI MUSOKA, Mr KABONDO UMBA pour la Gécamines et Mr Mathieu KABIKA, Ir NKULU KILUMBA, Ir René KASHOTA, Ir Samy TAYUWE SHONGO et Mr KYOLA BAKANAKI pour la SNCC.

Dans la rubrique des contributions spéciales, c'est peut-être aussi l'occasion de réitérer notre reconnaissance à leurs excellences Messieurs et aux personnalités ci-dessous : Vital KAMERHE, Augustin KATUMBA MWANKE, Jean MBUYU LUYONGOLA, Evariste BOSHAB, Ghislain CHIKEZ DIEMU, Théodore MUGALU, Nestor DIAMBWANA, MAWAPANGA MWANANANGA, Aimé MUKENA, Urbain KISULA NGOY, KIKAYA BIN KARUBI, KASONGO de CNE et Moïse KATUMBI CHAPWE. Elles ont honoré le Parti en Province par différentes prestations.

Quelques responsables d'entreprises oeuvrant au Katanga se sont intéressés à notre Parti : Mr SIMON de la Société East China, Mr GONZALO de la société MARC RICH RSA, Mr CHETAN et Mr HITECH de SOMIKA. Soulignons que Monsieur George Arthur FORREST et son Groupe sortent du lot, pour nous avoir accompagné, pas à pas, dans la campagne d'implantation du Parti.

Nous continuons à entretenir des rapports de confiance avec toutes ces personnalités et nous aurons, par moment, besoin de l'apport de la hiérarchie pour soutenir les intérêts réciproques et préserver ces ouvertures.

Dans ce même cadre des stratégies, nous recommandons à la hiérarchie de mettre sur pied une politique de rapprochement avec les grandes entités économiques nouvellement créées sur l'axe minier du Katanga. Au niveau de la Province, des efforts particuliers sont déployés pour raffermir la dynamique du Parti dans toute cette région.

Nous voudrions terminer en exprimant le vœu de voir se poursuivre cette disposition positive concernant le financement des activités du parti à la base, cela constitue un réel motif d'encouragement pour les animateurs des structures.

Sentiments hautement patriotiques.

Pour le Bureau du Conseil Provincial

Dieudonné MWENZE  
Rapporteur Général



Richard MUYEJ MANGEZE MANS  
Président